



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EL
JUICIO DE AMPARO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE SANCHEZ ALCANTARA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EL JUICIO DE AMPARO.

I N D I C E .

PAG.

INTRODUCCION.

CAPITULO I. GENERALIDADES.

A. CONCEPTO Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	1
B. CONCEPTO DE AUTORIDAD	15
C. LOS ORGANOS DEL ESTADO: AUXILIAR Y AUTORIDAD	18
D. CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO	23

CAPITULO II. LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

A. CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO	31
B. AUTORIDADES FEDERALES LOCALES Y MUNICIPALES	32
C. AUTORIDADES UNITARIAS Y COLEGIADAS	33
D. AUTORIDADES CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS	34
E. AUTORIDADES DE HECHO Y DE DERECHO	36

CAPITULO III. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

A.	CONCEPTO	40
B.	LA DESCENTRALIZACION POR REGION	45
C.	LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO	46
D.	LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION	47
E.	LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	52
F.	DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION	57
G.	LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA	58

CAPITULO IV. EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y EL JUICIO DE AMPARO.

A.	EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMO AGRAVIADO	65
B.	EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE	68
C.	EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMO TERCERO PERJUDICADO	71
D.	EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	72

CONCLUSIONES

APORTACION

BIBLIOGRAFIA

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

El interés para desarrollar el presente tema surge al prestar mi servicio social en el ámbito del Poder Judicial Federal, en especial, en un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, en el que tuve la oportunidad de conocer someramente la teoría y práctica del juicio de amparo.

Uno de los aspectos que me interesaron, dentro de lo complejo y técnico que resulta ser el juicio de garantías, es el de quiénes son considerados como autoridades responsables y en particular si los organismos descentralizados, coadyuvantes de la Administración Pública Federal, podían ubicarse dentro de esta categoría.

Se analiza el concepto general de autoridad, quienes tienen ese carácter y con base en ello cuáles actos son susceptibles de atribuirse a las denominadas autoridades responsables para los efectos del juicio de amparo; tomando en consideración si las características del acto reclamado puedan revestir de imperio al mismo y si dispone de la fuerza pública para hacerlo cumplir, pues es inconcurso que en los tiempos actuales la diferencia que se estableció en el pasado de lo que era una autoridad para los efectos del amparo ya no es tan nítida.

Por último, se considera que para determinar la procedencia del juicio de amparo contra los actos de los organismos descentralizados es necesario acudir a la ley como fuente que puede resolver si determinada institución pública es o no autoridad responsable. Esto es, si con fundamento en alguna disposición legal esa institución puede tomar determinaciones o dictar resoluciones que en alguna forma cualquiera, puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.

CAPITULO I

GENERALIDADES.

A) CONCEPTO Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Previamente, al estudio de este tema, se determinará el origen etimológico de la palabra administración y su definición.

Administración proviene del latín administrativo, onis (dirección, ejercicio, servicio); administrar viene de administrare, de ad, a, y ministrare, ad manus trahere, traer a mano; trahere hace tractum surgiendo ahí la última radical del sustantivo administrator, administrador. El administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo. Por último, administrare, verbo proveniente de la voz minister (que sirve o ayuda) se forma mediante el tema minis, contrapuesto a magis, que sugiere la idea de actividad subordinada, carácter que resulta visible en términos como ministro e inclusive como administración, entendido como servicio.

Pedro Muñoz Amato define, por su parte, a la

administración pública como el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye el ejercicio de la autoridad política. (1)

Gabino Fraga habla de la administración, como organización especial que debe entenderse desde dos puntos de vista: formal y material. El primero, como organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, continúa diciendo el maestro Gabino Fraga, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión. (2)

La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende directamente del poder ejecutivo federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas

- (1) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Ed. Porrúa. México, 1979. pág. 60.
- (2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1979. pág. 119.

en servicios administrativos generales o en forma de servicio público. (3)

Además, no debemos olvidar que constitucionalmente la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo, para la ejecución de la ley.

La administración pública es una estructura política-jurídica reconocida en la Constitución. El artículo 69 de nuestra Carta Magna ordena que el Presidente de la República rinda al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

La organización del Estado debe ser eficiente y dar al público el servicio adecuado a las necesidades que satisface. Esa organización pública y la acción que desarrolla se denomina la administración pública.

La administración pública es uno de tantos instrumentos que posee el Estado para el control social. Podemos decir que la administración en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus

(3) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1985. pág. 74.

finés necesarios y contingentes. Es actividad de los tres poderes.

Desde el punto de vista restringido, entendemos por administración pública la actividad del poder ejecutivo en la realización de los fines del Estado que le corresponden en razón de su competencia.

Desde las edades más remotas encontramos vestigios que presuponen el resultado de una magnífica administración pública en la sociedad antigua como son la muralla china y las pirámides de Egipto. Y, entre nosotros, las ruinas de Palenque y Chichén-Itzá, por mencionar algunas, y si continuamos haciendo un recorrido a través del tiempo abundarían los ejemplos sobre las obras resaltantes de una organización administrativa en todo el mundo que surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables, mucho antes que se hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de su técnica.

Alejandro Carrillo Castro al citar en su obra "La Reforma Administrativa en México", dice que la administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional ha existido siempre, ahí ha habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y

en gran espacio. (4)

Tratando someramente el aspecto histórico de la Administración Pública Mexicana, nace con un fuerte impacto que le deja de herencia la Corona Española, que va a copiar en parte estilo y métodos norteamericanos; a fines del siglo XIX surge la corriente general de penetración de la cultura francesa, para finalmente, esto es, también en la actualidad, sigan siendo los Estados Unidos de Norteamérica el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte, que en algunos campos lo colocan en posición progresista y en otros mantiene un anacrónico atraso, formando - estos contrastes una de nuestras más conocidas características. (5)

Pues bien, recordando la historia de nuestro país, en la época precolonial, encontramos un panorama conformado de tribus indígenas (Cacicazgos o Reinos), que vinieron algunas en estado sedentario, y se extendieron por todo el territorio de lo que hoy es el Estado Mexicano.

En la época de los Aztecas quien ejercía la

- (4) Carrillo Castro, Alejandro. Ed. Porrúa. México, 1980. pág. 32.
- (5) López Alvarez, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica. Ed. Porrúa. México, 1986.

administración pública era el Rey, auxiliado en sus funciones por el sacerdocio, la nobleza y la clase militar. Este era primordialmente el supremo jefe militar de la confederación. Todo lo concerniente a la guerra y a la defensa era encomendado al ejército. La administración había alcanzado cierto adelanto, que se manifestaba en obras públicas, templos, caminos, etcétera, había cierta planeación de los servicios que eran indispensables en la colectividad.

Después de la llegada de los españoles había una descentralización funcional que dio origen a la creación en el orden judicial, de gran número de tribunales, que asumían la jurisdicción en asuntos determinados en los que cada rama de la administración pública tenía especial interés.

Los tribunales eran ordinarios o comunes, conociendo de los juicios civiles y penales que no tenían señalada jurisdicción especial. En los juzgados de Indias, se ventilaban los asuntos en que estaban interesados los indígenas, los que se circunscribían a la aplicación de las Leyes de Indias. De las cuestiones en materia de impuestos se encargaban los tribunales de la Hacienda Real. Por otra parte, el clero gozaba de fuero especial a través de los tribunales eclesiásticos.

La monarquía era la cabeza de la Iglesia, pues

dependía, desde el punto de vista institucional, directamente del gobierno español; estaba subordinada al Estado, solamente tenía ciertas libertades en los asuntos relacionados con la doctrina y la religión. El patronato real se encargaba de controlar a la Iglesia. Sin duda a ella se debe la conquista espiritual, la conversión, la civilización y la educación de la sociedad indígenas. (6)

Francisco López Alvarez, cita el comentario de la aplicación de la exuberante legislación y la desconcentración funcional, daba a la administración un notable cariz procesal y legalista, que hacía difícil la distinción entre lo que era administración y lo que estrictamente era judicial. La demora en los litigios y la fragmentación de la autoridad, traían como consecuencia la lentitud administrativa, en casos, por las consultas necesarias al gobierno de la metrópoli, de quien dependía muchas veces del fallo definitivo.

Se puede deducir que la administración y la organización de la Colonia no fue uniforme; luego entonces, la impreparación política fue la más funesta herencia que la Colonia legó al México Independiente. (7)

- (6) Flores Caballero, Romero. Administración Política en la Historia de México. Ed. INAP. México, 1979.
(7) López Alvarez, Francisco. Ob. Cit. pág. 19.

Con la Independencia sufre la administración pública un cambio radical en su estructura. Los líderes criollos de la Nueva España se consideraban como vasallos de España, que tenían derecho a organizar una junta similar a la Junta de Sevilla, una de tantas que organizó el pueblo español para defender a la Corona.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se establecieron tres órganos de gobierno como son: El Supremo Congreso Nacional, El Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Desde el punto de vista administrativo, el país estaría gobernado por intendentes en la mayoría de las provincias, por jueces en los partidos, y en las jurisdicciones menores se mantendrían provisionalmente gobernadores y ayuntamientos. (8)

Con la Constitución de 1824 quedan separados los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El artífice principal de la estructura administrativa del Estado Mexicano es Lucas Alamán, quien ocupó la Cartera de Relaciones Exteriores en un lapso muy breve. A este gran pensador mexicano se

(8) Flores Caballero, Romeo. Op. Cit. pág. 53.

le debe la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, puesto que desde siempre se había distinguido por su pensamiento proteccionista, así como por su deseo de construir un México mercantilizado y la colonización era un medio eficaz para unir territorialmente a la nación mexicana.

Juárez sentó las bases del México contemporáneo. El gobierno consolidó su autoridad moral y diseñó los fundamentos de la administración pública de los gobiernos subsecuentes, especialmente en la política de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda pública, educación; equilibró los tres poderes. (9)

La estructura del gobierno mexicano presenta un vasto camino de órganos y atribuciones originados en su régimen político republicano, federal y presidencial: un poder ejecutivo unipersonal, un legislativo bicameral y un judicial, 31 Estados y un Distrito Federal.

Los Estados miembros de la federación, en su régimen interior, también adoptan la división de poderes.

(9) Flores Caballero, Romeo. Op. Cit. pág. 130.

El Poder Ejecutivo Federal se deposita para su ejercicio en una sola persona, el presidente de la República, representante del gobierno federal, y como jefe del Estado actúa como un órgano político en la Jefatura del gobierno, y con el carácter de órgano administrativo, al proveer, en esta esfera específica, a la exacta observancia de las Leyes del Congreso.

En su calidad de órgano administrativo, el presidente de la República es la máxima autoridad federal. Se auxilia de las Secretarías de Estado y de Departamentos Administrativos que se establecen en una Ley que expide el Congreso, de la Procuraduría General de la República y de los organismos autónomos descentralizados.

Los titulares de estos órganos están sujetos única y exclusivamente a la Ley, a los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes e instrucciones del presidente de la República, quien los nombra y remueve libremente.

Las funciones encomendadas a la administración pública federal han ido aumentando y, en consecuencia, los órganos y organismos destinados a cumplirlas. Los primeros, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, son creados por el Congreso de la Unión mediante una ley, mientras que los segundos, los organismos descentralizados,

empresas de participación estatal y fideicomisos, también los crea el Congreso de la Unión, o el propio ejecutivo federal. Estos dos tipos de organismos se han denominado bajo dos grandes grupos: Administración Central y Administración Descentralizada.

El sector Central de dependencia inmediata del ejecutivo se integra, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por 17 Secretarías de Estado y un Departamento. Existe además una Procuraduría cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Estos órganos son los siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que tienen dependencia mediata del Ejecutivo se han multiplicado en las últimas décadas, en función de situaciones diversas, entre las cuales destacan:

a).- La decisión del Estado de crear organismos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaban; unos se hicieron necesarios para dotar de estabilidad al sistema económico, como el banco central, llamado Banco de México, que se creó, en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda; otros por ser indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido.

b).- La prestación directa, por el Estado de servicios públicos considerados de interés nacional, tales son los casos de la Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos.

c).- La atención de actividades económicas que no habían sido atendidas adecuadamente por el sector privado, sea por los altos requerimientos de inversión, las bajas tasas de utilidad o el largo plazo para recuperar la inversión.

Por lo general, estos organismos se encuentran regidos por un órgano colegiado, que en algunas ocasiones

equivale al consejo de administración de una sociedad anónima, como en el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México, entre otras, también se encomienda dicha función a un mecanismo de coordinación intersecretarial, como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, a una comisión mixta de coordinación entre el sector público y privado, así ocurre en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, y existen casos, como el del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores en que la composición del órgano rector se fundamenta en un cogobierno de autoridades y organizaciones de trabajadores y de patronos.

Por lo común, del órgano colegiado depende un director, director general o gerente general. También aquí es posible encontrar diferencias que se establecen en la ley o decreto que los crea. En ocasiones, este funcionario es nombrado por el propio órgano colegiado; en otras lo nombra la dependencia que preside a ese consejo, comisión o junta directiva y en otras más se requiere nombramiento por acuerdo directamente con el titular del Ejecutivo.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace alusión a una clasificación de la administración Pública: centralizada y paraestatal. Lo que importa distinguir es el hecho que los órganos de la

administración pública centralizada son diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la administración pública descentralizada o paraestatal.

La centralización de la administración pública federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos.

La administración pública paraestatal corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organización a ciertos órganos de la administración centralizada. El hecho que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, por la diferencia que asumen, no significa que se escapen del control y actúen independientemente del Ejecutivo Federal.

(10)

Estos órganos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

(10) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1979. pág. 167.

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

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración pública paraestatal está compuesta por las siguientes entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

B) CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen a este para su justificación y se consagran en su legislación.

La palabra "Autoridad", proviene del latín, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Madrid, 1984, 20a. ed. pag. 154, tiene las siguientes acepciones: a).- Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento; b).- Potestad, facultad; c).- Potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución

para que rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia; d).- Poder que tiene una persona sobre otra, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre el inferior; e).- Persona revestida de algún poder, mandato o magistratura; f).- Crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia; g).- Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice; h).- Autoridad de cosa juzgada: se dice de lo que está ejecutado.

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

Gabino Fraga considera que órgano de autoridad es todo aquel que tiene facultad de decisión y ejecución, o alguna de ellas por separado; o sea, cuando la competencia que otorga a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la imponer a éstos su determinación.

Los órganos de administración pública que tienen el carácter de autoridad, dice Gabino Fraga, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación,

modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado.

Para el Doctor Ignacio Burgoa, la palabra "autoridad" equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie les es dable desobedecerlo o desacatarlo; en una palabra, es el poder del imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo. El concepto de "autoridad", en atención a este primer sentido, constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, garante de la eficacia y observancia del orden jurídico.

En otra acepción, señala Burgoa, por autoridad se entiende aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica, tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sin que se traduzca en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario, o por una entidad moral o cuerpo colegiado que despliega ciertos actos en ejercicio del poder de imperio. Tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 de la Constitución. En este

sentido, podemos aseverar que es el Estado quien crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y función, encauzado por las bases y reglas que el mismo establece normativamente.

El maestro Burgoa, al afirmar que el concepto autoridad revela la idea del órgano estatal, se está refiriendo a su rasgo general y extrínseco, ya que dentro del régimen jurídico del Estado, existen diversas entidades públicas, diversos cuerpos, que no son autoridades, en el correcto sentido de la palabra. (11)

C) LOS ORGANOS DEL ESTADO: AUXILIAR Y AUTORIDAD.

El Órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos, que como órgano del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, una Dirección Jurídica, etc.

(11) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México, 1984. 21a. Edición. pág. 187.

El órgano-individuo se visualiza desde el orden de la realidad, y es siempre un hombre o varios; el órgano institución, es desde el orden de las normas. Así, el Congreso de la Unión, es una pluralidad de hombres que lo integran, y desde el punto de vista de órgano institucional es conforme a la Constitución.

El órgano institución tiene una área de competencia y un conjunto de atribuciones y facultades. Al repartirse las funciones y los órganos, de conformidad con el principio de división de poderes y la atribución de una función o parte de ella a un órgano, produce su competencia, que podría definirse como la asignación de su función.

Desde el punto de vista de la división de competencia entre los órganos de la administración, da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas, así tenemos que pueden separarse en dos categorías: unos que tienen el carácter de autoridad y otros que tienen carácter de auxiliares. (12)

Respecto de los primeros, ya se había asentado que se trata de la competencia otorgada a un órgano, y que

(12) Biscaretti Ruffia. Derecho Constitucional. Ed. Tecnos, Madrid, 1973, pág. 197.

esto implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución. Entonces, se está frente a un órgano de autoridad.

Así, por ejemplo, dentro del régimen municipal, existen dos órganos que son fundamentales: El Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es un órgano de decisión, que toma sus resoluciones en base a las facultades establecidas por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El Presidente Municipal es un órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el Ayuntamiento.

Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstos puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órgano auxiliar.

Gabino Fraga hace una clasificación de los órganos auxiliares atendiendo a sus atribuciones, entre los que encontramos aquellos órganos auxiliares de preparación técnica y material de los asuntos, que los órganos de autoridad deben

decidir. Aquellos son órganos consultivos, los cuales pueden ser, o bien colegiados o bien unitarios.

Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Asimismo, puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. (13)

A diferencia de los órganos autoritarios, los llamados auxiliares carecen de las facultades de decisión y ejecución, y de la potestad de imponer sus determinaciones, pues su actividad estriba en coadyuvar, en diversas y variadas formas, con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el negocio que ante ellas se ventilen, proporcionándoles su consulta, o bien prestándoles una colaboración general, que no en todos los casos es obligatorio.

El maestro Ignacio Burgoa cita a Don Andrés Serra Rojas, que dice 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

(13) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 126.

tome una providencia de carácter provisional.

En el punto anterior se tocó el tema referente a los atributos de los actos de autoridad. Ahora bien, estas autoridades, o mejor dicho estos órganos de autoridad, reúnen las siguientes características, que los hace además distintivos de los órganos auxiliares no autoritarios, que son a saber:

a).- Se trata de un órgano del Estado representado por una persona o funcionario, o bien por un cuerpo colegiado.

b).- La titularidad de facultades de decisión o ejecución pueden ser realizadas de manera conjunta o separada.

c).- En el ejercicio de sus facultades, sus actos serán revestidos por la imperatividad.

d).- Esos actos de imperio se traducirán en la creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dadas dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Como se puede apreciar, dentro de las características del órgano autoridad, resalta el poder que en su acepción general se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. La capacidad

para crear, modificar o destruir un derecho o una obligación u otra fuerza legal.

En el derecho público moderno, el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado que forman su gobierno.

El poder es a la vez una fuerza jurídica y una fuerza material. La primera, lo encauza y lo justifica; la segunda, permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política.

La presencia del Estado la encontramos en todas partes. Su autoridad se hace bajo diversas formas: en forma de actos administrativos, en forma coactiva para que se cumplan sus mandamientos, en forma de asistencia y de otras maneras; pero siempre será a través de ordenamientos o ejecuciones.

D) CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.

Encontrar una definición concreta que se acomode a un criterio general, de lo que es el juicio de amparo, no existe dentro de los estudios más sobresalientes de éste, con tales características.

Diversas definiciones del juicio de amparo han sido expuestas; pero es de gran importancia recalcar que cada autor difiere de los demás no sólo en los elementos de forma sino, incluso, en el género mismo en el que se coloca la institución. Para lo cual, mencionaré los conceptos que al respecto han ventilado algunos de los estudiosos más prominentes de la materia.

Ignacio L. Vallarta lo concibe con un sentido netamente individualista, tomando como base su estricta procedencia constitucional, derivada de la interpretación rigurosa y literal del artículo 101 de la Constitución de 1857. Definiéndolo de esta forma: "El proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una Ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente". (14)

Don Emilio Rabasa no da una definición del juicio de amparo, pero sí conceptos y observaciones acerca de su naturaleza.

(14) Ignacio L. Vallarta, El Juicio de Amparo y el Writ of habeas corpus, México, 1981, pág. 39.

El sustentaba que el amparo es juicio y recurso a la vez, con base en que, en un principio, la ley reglamentaria de 1861 le llamó juicio y, además, correspondía al ejercicio de un derecho surgido de una violación, lo que significa una acción nueva no juzgada todavía; posteriormente, la de 1869, usó el vocablo recurso y la de 1882 empleó ambas locuciones.

Respecto a lo anterior sostenía: "El juicio no se inicia sino intentando una acción para reclamar la satisfacción de un derecho; el recurso se entabla sobre una resolución judicial para reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de la ley; es una parte del juicio; es lo primero siempre lo que motiva la violación de cualquier artículo que no sea el 14, porque esta violación origina una acción nueva que se ejercita en el amparo reclamándose la satisfacción del derecho violado; en el caso del artículo 14, el procedimiento tiene la naturaleza y los caracteres del recurso; el pretexto de una violación, pero como el oficio de la Suprema Corte es examinar si la ley ha sido o no exactamente aplicada es de mera revisión y tiene por objeto enmendar la mala aplicación de la ley en los procedimientos comunes". (15)

(15) Emilio Rabasa, El artículo 14 y el juicio constitucional. Capítulo XIII. México, 1955, pág. 255.

Para el jurista Ignacio Burgoa Orihuela el amparo es: "un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y la de los estados, y que, por último protege toda la constitución, así como toda legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en las artículos 14 y 16 de la ley fundamental y en función del interés particular del gobernado". (16)

Burgoa también tiene un punto de vista respecto a si el amparo es un juicio o un recurso. Al efecto, estima que se trata de un juicio, fundándose en que el órgano de control constitucional, a quien incumbe su conocimiento, no sólo reemplaza a la autoridad responsable sino que la juzga por lo que atañe a su actuación constitucional, es decir, califica sus actos conforme al ordenamiento supremo sin decidir acerca de las pretensiones originales del quejoso, cuando el acuerdo recaído a ellas no implique contravenciones a la ley fundamental.

Para Héctor Fix Zamudio, dentro del concepto del

(16) Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1988, págs. 115 - 117.

proceso de amparo es: "Un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales". (17)

Para Alfonso Trueba, el amparo "Es la serie ordenada de actos prescritos por la ley, mediante los cuales la justicia de la unión decide las controversias que tienen por objeto la reclamación de los derechos de las personas que la Constitución garantiza cuando éstos han sido violados o desconocidos por la autoridad pública". (18)

Humberto Briseño Sierra, estima que "El amparo es un control constitucionalmente establecido para que, a instancia de parte agraviada, los Tribunales Federales apliquen, desapliquen o inapliquen la ley o el acto reclamado". (19)

Octavio A. Hernández, lo define señalando sus elementos que lo componen. Y su concepto es que "El amparo

(17) Héctor Fix Zamudio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1964, págs. 137 y 138.

(18) Alfonso Trueba, Derecho de Amparo, Editorial Jus, S. A. México, 1974, págs. 96 y 97.

(19) Humberto Briseño Sierra, El Amparo Mexicano, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1072, pág. 144.

es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional, legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción y cuyo objeto es que el poder judicial de la federación o los órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su ley reglamentaria prevén". (20)

Para Juventino V. Castro, "El amparo es un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto

(20) Octavio A. Hernández, Curso de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 6.

de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad que se respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige -si es de carácter negativo-". (21)

De las anteriores definiciones, se advierte que la opinión que más se sustenta es la de considerar al amparo como un juicio y no como un recurso; ahora bien, "recurso", como su denominación lo indica, es un volver a dar curso al conflicto, un volver, en plan revisor, sobre lo andado, de manera que ante quien deba resolverlo concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida y que decida si la apreciación efectuada por éste se ajusta o no a la ley correspondiente, y, en su caso, a solicitarle que reforme la determinación con que no se está conforme. ✓

En el recurso se está en presencia del mismo conflicto, establecido respecto de las mismas partes y que debe ser fallado con base en la misma ley que debió regir la apreciación del inferior. Esto es, se sigue dentro del proceso.

(21) Juventino V. Castro, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1986, Quinta Edición, pág. 295.

En relación al amparo, tenemos que, quien hasta entonces ha sido juzgador pasa a desempeñar el papel de parte demandada; y, por tal razón, el conflicto a resolver no es ya el que fue sometido a la consideración de dicha parte, sino el de si la conducta de ésta configura o no una contravención a la Carta Magna.

En el juicio de amparo, la materia y las partes son diferentes a las del proceso ordinario en que se dictó la resolución reclamada. De ahí que, en el caso del recurso, el superior se sustituye al inferior, lo que significa que se conduce como éste debió haber actuado y no lo hizo; en lo que respecta al juicio de amparo no hay tal sustitución y el órgano de control, que advierte y declara la ilegalidad de la conducta asumida por la autoridad responsable, manda que ésta enmiende tal conducta.

De lo anterior tenemos que la acción constitucional, distinta de la que se hizo valer en el juicio ordinario, tiene la virtud de iniciar el proceso de amparo. En consecuencia, tenemos que, el juicio de amparo, es un procedimiento autónomo con características específicas propias de su objeto, que es el de lograr la actuación de las prevenciones constitucionales a través de una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.

CAPITULO II

LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

A) CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 103 y la Ley de Amparo en su artículo primero establece en una redacción similar, la procedencia del juicio de amparo contra leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, establece las características que debe reunir la autoridad responsable para efectos del juicio de garantías, señalando que es la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; de donde se advierte que éstas son de dos tipos, a saber, ordenadoras y ejecutoras.

Para los efectos del juicio de amparo, dice Luis Bazdresch, son autoridades en general los órganos del poder

público superior o inferior, que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, órdenes o disposiciones, que afecten 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, o con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad determinada reviste la calidad de responsable, cuando alguien le atribuye un acto u omisión que se considere violatorio de sus garantías.

B) AUTORIDADES FEDERALES, LOCALES Y MUNICIPALES.

Las autoridades responsables federales son las que integran, centralizadas o descentralizadas, en el sistema federal en alguno de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las autoridades responsables federales locales son aquellas que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad federativa, de cualquiera de sus tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Son autoridades responsables municipales las que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad

municipal, por la realización de actos administrativos o judiciales.

Los municipios no pueden emitir leyes, están sujetos a las que emita la federación o los Estados a través del Congreso de la Unión o de la legislatura local, respectivamente.

C) AUTORIDADES UNITARIAS Y COLEGIADAS.

Las autoridades responsables suelen tener un sólo funcionario que encarna al órgano estatal, entonces se trata de autoridades unitarias, como puede ser un Juez de lo civil. Otras veces las autoridades responsables son órganos del Estado que están encargados por varios funcionarios que actúan conjuntamente, como puede ser un Tribunal Superior de Justicia de alguna entidad federativa.

Las autoridades responsables investidas de poder estatal, con base en la constitución o en la ley, se denominan autoridades de derecho.

Son autoridades responsables de hecho aquellas que, carentes de investidura constitucional o legal, forman parte del aparato estatal, bien federal, local o municipal y realizan una conducta que afecta al particular, que es

impugnado en el amparo.

A su vez, la autoridad responsable que dicta una orden o un mandato, que toma una decisión basada o no en la constitución o la ley, es una autoridad ordenadora.

La autoridad responsable que se encuentra encargada de dar cumplimiento a un mandato o una orden de una autoridad, es la que ejecuta o trata de ejecutar y, por ende, se le llama autoridad ejecutora.

D) AUTORIDADES CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS.

La estructura centralizada se caracteriza por una organización del Poder Ejecutivo Federal, ya sean de la federación o de una entidad federativa, en la que pertenece directamente a ese poder ejecutivo, a través de vínculos jerárquicos que le dan unidad a ese poder, en que sus integrantes se constituyen por nombramiento; son sujetos al mando, de sanción, de solución, de controversias competenciales y de vigilancia, etc.

Si reclamamos un acto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacemos una reclamación dirigida a una autoridad responsable centralizada, dado que forma parte

del Poder Ejecutivo Centralizado, por darse los diversos vínculos jerárquicos mencionados.

En la organización descentralizada del poder público se relajan algunos o alguno de los mencionados vínculos de jerarquía, pero el organismo descentralizado forma parte del poder ejecutivo cuando tiene la potestad imponible sobre los gobernados, sin requerir el apoyo indispensable de un órgano centralizado, es decir, que se debe considerar como autoridad, y en contra de sus actos procede el juicio de amparo.

Si un órgano, como un departamento jurídico de una secretaría de Estado, que forma parte de la administración pública centralizada no goza de potestad, de imperio o de soberanía imponible sobre los gobernados, no es autoridad, pero si la ley les otorgara capacidad para decidir y resolver sobre asuntos que se sometían a su consideración, y ejecutar los acuerdos y mandamientos de los titulares de las secretarías, si sería autoridad y sus actos serían objeto de los medios de impugnación, incluso, el juicio de garantías. De tal manera, podríamos interpretar a contrario sensu la tesis jurisprudencial número 358, Segunda Sala, página 616, Apéndice 1917-1985, que dice:

"DEPARTAMENTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA 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 cometan a su consideración, sin que por tanto, tenga capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas secretarías".

La impugnabilidad de los actos de autoridad responsables centralizadas o descentralizadas a través del juicio de amparo depende de que ese órgano centralizado o descentralizado actúe con potestad, con imperio, con soberanía, respecto de los gobernados, afectándolos en su esfera jurídica en forma directa y personal. 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.

(22)

E) AUTORIDADES DE HECHO Y DE DERECHO.

El derecho constitucional se interesa por el problema de los gobiernos de hecho, dada la constante necesidad de

(22) Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1983.

calificar a la luz de los principios constitucionales la legalidad de un gobierno surgido en forma diversa de la regulada por la constitución política del país, y también la posibilidad de examinar la validez de los actos de los funcionarios de ese gobierno frente a los derechos del individuo garantizados por la Constitución.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga cita la clasificación de Gastón Jeze sobre las situaciones que pueden presentarse con motivo del ejercicio de un cargo público:

I.- El funcionario de derecho, es el que tiene una investidura regular, porque su designación o elección se ha efectuado cumpliéndose con todos los requisitos que las leyes establecen.

II.- El funcionario de hecho, es el que tiene una investidura, pero que ésta es irregular y además, aparentemente, da la impresión de funcionario legalmente designado. (23)

En nuestra Carta Fundamental se establece la forma de obtener la investidura necesaria para ejercer la competencia que a cada uno de los poderes se atribuye. La competencia concede a la autoridad, al órgano, el derecho y el deber

de hacer uso de las facultades que concede la ley.

Constitucionalmente, la competencia debe estar atribuida expresamente, ésta es la regla, aun cuando hay órbitas de poderes implícitos.

La competencia es un conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente realizar. Como tal, es improrrogable, salvo que la ley lo autorice.

La competencia, dentro del ámbito del derecho constitucional, no puede delegarse, por lo menos, su prohibición es tajante en las constituciones rígidas.

La competencia, condiciona la validez del acto, un acto emitido fuera de la competencia será motivo para que el particular lo impugne, y obtener que quede sin efectos.

De esta manera podrá considerarse si habrá órgano competente y órgano incompetente, conforme tengan o no facultades constitucionales para desempeñar una función pública.

Así tenemos que los artículos 51 al 61 de la Constitución Federal establecen quienes son los titulares del Poder Legislativo, en qué forma son electos para el desempeño de su cargo, qué requieren para obtenerlo y

convertirse en titulares. y qué organismos están encargados de verificar las regularidades de las elecciones.

En lo concerniente al Poder Ejecutivo, los artículos 80 y 82 establecen quién es titular, en qué forma se elige o se designa, y los requisitos que se necesitan para serlo.

Por último, iguales prescripciones rigen acerca de los titulares del Poder Judicial en los términos de los artículos 94 y 101 del mismo ordenamiento constitucional federal. (24)

(24) Fraga Gabino, Op. Cit. pág. 160.

CAPITULO III

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

A) CONCEPTO.

En su acepción gramatical, descentralizado es transferir a diversas corporaciones a personas una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado; en otras palabras, se descentraliza cuando dichas potestades se distribuyen entre múltiples órganos.

La organización descentralizada se caracteriza porque sobre ella no existe jerarquía del poder central. Y tal parece que nuestra Constitución, dice Delfino Solana Yáñez, "No admite esos organismos, ya que todas las facultades de administración corresponden al Ejecutivo.

Es pertinente señalar que el artículo 27 constitucional, entre otros, establece implícita la base para la existencia de la administración pública paraestatal, al prever que la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano, así como el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos

los minerales, los yacimientos de piedras preciosas, de sal, de gema y las salinas, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; toda vez que para establecer las reservas Nacionales en materia minera, para llevar a cabo en forma exclusiva la explotación del petróleo, carburo de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica; para la explotación de minerales radioactivos y combustibles nucleares, para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y el fomento de la agricultura, fueron creadas instituciones como son: Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad y sus filiales; Instituto Nacional de Investigación Nuclear de Uranio Mexicano, etc.

Por otro lado, el artículo 28 constitucional prohíbe la existencia de monopolios y estancos de cualquier clase y la aplicación de castigos a quienes concentren y acaparen los artículos del consumo necesario con el objeto de elevar los precios.

Los artículos 28 y 73, fracciones X y XXV de la misma Carta Suprema, indican la necesidad de crear un banco Único de emisión y las instituciones educativas de salubridad y asistencia, culturales y de investigación que puede establecer, organizar y sostener el Congreso de la Unión,

con lo que se crean CONACYT, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Hospitales e Institutos Médicos.

Por su parte, el artículo 123, en su inciso f), fracción X, del apartado B, se refiere expresamente al deber del Estado de establecer un fondo habitacional de la vivienda para los trabajadores, disposición que da origen al INFONAVIT, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (Apartado A, fracción XXXI y apartado B, fracción XI).

La reforma constitucional de 1981 a los artículos 90 y 93, constituyen la base que sustenta la creación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye formalmente como auxiliarse en las tareas del Ejecutivo Federal a los órganos administrativos de carácter centralizados y paraestatal.

Dentro de la organización paraestatal se encuentran comprendidas las entidades siguientes: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria; las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones

nacionales de seguros y fianzas, los fideicomisos y las Sociedades Nacionales de Crédito creadas en agosto de 1983, por decreto presidencial.

Ahora bien, los organismos descentralizados se caracterizan por ser instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o por el ejecutivo federal; tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y no guardan relación de jerarquía respecto de los órganos centrales.

Como podemos apreciar, el Estado a través de los organismos descentralizados satisface necesidades colectivas, en caso de que la actividad sea tan general de tal magnitud o tan desprovista de una compensación adecuada, que no hay empresas privadas que puedan interesarse en realizarla. En este caso se encuentran comprendidos todos los organismos, cuyo objetivo es la prestación del servicio de defensa nacional, de policía, de crédito (agrícola, de obras públicas, etc.) seguros y fianzas en general, la infraestructura, como son: comunicaciones y transportes, servicios portuarios, marítimos, aéreos, de irrigación, protección a indígenas, aprovechamiento de zonas áridas, etc.

Los funcionarios titulares de los órganos descentralizados son nombrados por el presidente de la república o a través de los coordinadores del sector, con excepción

de las universidades, según los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por sus normas de derecho público que los crea, como por otras de diferente rango, incluyendo las de derecho privado.

El domicilio de los organismos descentralizados es aquel donde tienen su residencia los órganos de decisión y dirección, o donde actúa el órgano descentralizado. Sus órganos superiores suelen ser colegiados: Asambleas, Consejos o Juntas. Su representación recae en un director General, como en el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado; en un Rector, como en la Universidad Nacional Autónoma de México; o en un Gerente General, como en los Ferrocarriles Nacionales de México. (25)

La descentralización administrativa tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado, y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades

(25) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración en México, 2a. parte funciones y especializadas libros INAH-CONACYT, págs. 355 y 356.

económicas del servicio, y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de acuerdo con estas ideas el personal tenía un estatuto jurídico distinto del de la burocracia.

B) LA DESCENTRALIZACION POR REGION.

La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial y desde el punto de vista de la administración significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Se señala como uno de los inconvenientes de la descentralización administrativa por región el que coincide con una descentralización política, siendo los mismos órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia la intervención de factores de esa índole en la administración, con perjuicio de ésta.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización

municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región.

C) LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía. (26)

Algunas de las ventajas del sistema son: 1.- Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, y se procura satisfacer las necesidades colectivas cuyas atenciones corresponden al Estado. 2.- Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga

al poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos por dejar que los interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al propio tiempo se limita la omnipotencia de los gobernantes. 3.- Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues saben que ellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos. 4.- Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, es decir, puede industrializarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes; pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

D) LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposición de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían

considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

Por lo tanto, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En la teoría que se ha formado al respecto se establecen dos elementos: "a) el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; b) el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada". (27)

De lo anterior se advierte la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio. Estas realizan la actividad pública en nombre y en interés del Estado, ya que por ser éste una persona moral, requiere de personas físicas que expresan su voluntad y al expresarla, lo hacen como órganos del propio Estado, es decir, a nombre y en interés de éste.

(27) Ibid. pág. 123.

El maestro Gabino Fraga comenta que pudiera decirse que en la declaración por región, concretamente referida al municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en aras del mismo municipio, no negando tal circunstancia, pero hace resaltar la situación que el interés del municipio es al mismo tiempo el interés del Estado, coincidiendo con éste, con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente.

De muy variada índole son las instituciones que colaboran con la administración, clasificándose en tres grupos principales, atendiendo al elemento de la función administrativa cuyo ejercicio está encomendado: la función de preparación, función de decisión y función de ejecución.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, tienen facultades principalmente de consulta, aunque no exclusivamente; las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último los Comisariados Ejidales establecidos por la legislación agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Algunas empresas particulares colaboran por descentralización en el ejercicio de la función administrativa, como son los establecimientos particulares de enseñanza primaria, secundaria y normal, cuyos estudios y títulos son reconocidos por el Gobierno. Al respecto el artículo 3º constitucional previene que sólo el Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal, y que los particulares que deseen impartirla en cualquiera de esos grados, podrán hacerlo, pero sólo mediante una autorización del poder público. Así es, pues si empresas particulares realizan esos actos, están colaborando con la administración y descargan a ésta de la tarea que había de corresponderle.

El acto de incorporación es el acto por virtud del cual se otorga la autorización a instituciones particulares para colaborar con el servicio de enseñanza primaria, secundaria y normal, y por consecuencia, para conceder a los diplomas, títulos y certificados que extiendan dichas instituciones la misma validez que a los expedidos por las escuelas oficiales.

(28)

La incorporación determina la facultad, de parte de la administración central, de ejercer sobre el establecimiento incorporado la vigilancia necesaria para

lograr el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establecen las normas legales respectivas. El Estado se reserva la facultad de revocar la incorporación y la de retirar el reconocimiento de validez oficial de los estudios hechos en planteles particulares.

El artículo 5º constitucional establece, que la ley debe determinar a las autoridades que deben expedir títulos para las profesiones que lo exijan conforme a la propia ley. Así tenemos que en una facultad de la autoridad expedir títulos, y la enseñanza que procede a la expedición viene a constituir un acto de preparación o de ejecución de la función administrativa, como requisito previo para la obtención del título.

Así, se aprecia que las escuelas libres universitarias colaboran con el Estado.

Para conservar dicha unidad, el Estado se reserva las facultades necesarias para garantizarla, a saber: La autorización a las instituciones admitidas a colaborar y el ejercicio del control y vigilancia necesarios para mantener la colaboración dentro de los límites legales.

Se puede observar, entonces que dentro de la descentralización por colaboración, la autorización del Poder

Público constituye un elemento fundamental.

En las instituciones que colaboran por descentralización destaca en todas el requisito de aprobación, autorización, incorporación o reconocimiento, que significa la condición necesaria para que se les considere investidas de las facultades excepcionales que implica su colaboración a la función administrativa.

El acto de autorización constituye un acto administrativo, puesto que es un acto condición que determina la aplicación de una situación jurídica general creada de antemano a un caso particular.

El otro elemento fundamental en la descentralización por colaboración está constituido por facultades de vigilancia y de control, que se reserva la administración central respecto de las instituciones colaboradoras.

E) LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa, es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial, o aquella que parcialmente administra asuntos

específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

(29)

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

La descentralización tiene como finalidad, disminuir los efectos derivados de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado. Así, por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con estructura administrativa, constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del poder público, se le aparta de los poderes del órgano central. Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado; por eso se mantiene, en el orden del funcionamiento de estos organismos, algunos poderes de la

(29) Serra Rojas, Andrés. Las Formas de Organización Administrativa Federal. Rap. Nos. 31-32, Ed. INAP. pág. 171.

jerarquía administrativa centralizada.

Diversas consideraciones, en orden a las instituciones, hacen que tradicionalmente se clasifiquen a las entidades descentralizadas en: aquellas que administran intereses colectivos dentro de una circunscripción territorial, con patrimonio propio, personalidad jurídica y funcionarios de elección popular; y las que tienen como finalidad satisfacer necesidades públicas especializadas o técnicas, independientemente del territorio, en el concepto de que en ellas se objetiviza el servicio con la creación de un ente público, sin que pierda su vinculación estatal, sino que se le da cierta autonomía o libertad de acción en su campo.

En norteamérica la descentralización se ha resuelto con el funcionamiento de organismos que atiendan necesidades públicas con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado, a efecto de salir de la rigidez estatal, controlar el comercio interestatal y crear grandes empresas. Así se formaron las comisiones reguladoras independientes y las corporaciones gubernamentales.

Las comisiones reguladoras independientes son organismos creados por el legislativo, sin subordinación con los Departamentos de Estado, están sujetos a la revisión

de sus decisiones por la Suprema Corte de Justicia y sus miembros son designados por el Presidente, con aprobación del Senado. Por lo que hace a sus decisiones, tienen obligatoriedad legal..

Las corporaciones gubernativas, son órganos de inversión establecidos para la conducción de una empresa particular. Forman el sector económico de propiedad administrativa; calcadas sobre moldes de derecho privado; están incorporadas al orden federal, con facultades económicas; combaten precios, disminuyen éstos; son medios de reducción de impuestos y realizadores de la política laborista.

Algunas de las corporaciones de importancia son: la autoridad del Valle de Tennessee, la Corporación de Reconstrucción Financiera, la Autoridad de Suministro Eléctrico Urbano y Rural. Generalmente, éstos órganos asumen la forma de personas jurídicas, pero el simple hecho de que poderes particulares puedan ejercerse a través de esa forma, no significa que los fines para los cuales se creó la autoridad estén, como consecuencia, fuera de la órbita de la regularización gubernativa. (30)

(30) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 301.

Desde el punto de vista financiero, tiene libertad para desarrollar su capital sin supervisión administrativa del presupuesto nacional.

Leonard White, divide a las corporaciones en tres grupos: Las que el gobierno utilizó durante la época de la depresión, para facilitar la extensión del crédito a la banca, seguros, transportes, industria y corporaciones privadas. II.- Las destinadas a la realización de actividades de tipo comercial económico, pudiéndose citar en este grupo al sistema de transporte, producción, regulación y distribución de materias primas, construcción de obras públicas, construcción de diques, fábricas de energía, etc. III.- Las que son instrumento en la resolución de determinados problemas de emergencia (energía atómica, etc.).

En la descentralización administrativa, es el Estado quien reconoce o crea la personalidad jurídica propia de los entes de derecho público reconocidos como tales, siendo estas personas jurídicas distintas del Estado, y estos organismos descentralizados tienen capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados por la administración central, pero coordinados en la esencia para la consecución común del bienestar público.

Se dice, que en la descentralización administrativa

hay una especie de desmembramiento del poder público, y según la doctrina, en la descentralización existen las autonomías orgánica y técnica.

La autonomía orgánica existe cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos.

La autonomía técnica se configura cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financieras, diversas de las aplicadas al organismo central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado.

F) DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Es importante establecer la diferencia que existe entre desconcentración y descentralización, que semánticamente significa lo mismo, es decir, alejamiento del centro de la periferia.

Características:

1. Desconcentración.

- a).- Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- b).- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- c).- Puede contar o no con patrimonio propio.
- d).- Posee facultades limitadas.

II. Descentralización.

- a).- Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- b).- Tiene invariablemente personalidad jurídica propia.
- c).- Cuenta con patrimonio propio.
- d).- Posee facultades más autónomas.

G) LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

Existen dos tipos de descentralización: la descentralización política y la descentralización administrativa. La primera, se relaciona a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas, siendo en México las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios.

Miguel Acosta Romero dice, que son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular. (31)

Para Rafael de Pina, la descentralización política hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía, y la descentralización administrativa hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la administración pública mediante una ley, en sentido material, para desarrollar: 1.- Actividades que competen al Estado; 2.- De interés General en un momento

(31) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979. pág. 180.

dado. 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, y que se encuentran dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio, y régimen jurídico propio.

Dentro de las características importantes y sobresalientes de la descentración administrativa, y en especial de los organismos descentralizados, son las siguientes:

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

2.- Tienen régimen jurídico propio. Este régimen lo constituye generalmente lo que pudiéramos llamar la Ley Orgánica, que bien puede ser una ley del Congreso, o un decreto del ejecutivo. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico propio, que les regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad.

3.- Personalidad jurídica propia. La personalidad jurídica propia de los entes descentralizados, les es dada por el acto creador. Estos organismos son creados por vías de un acuerdo político administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales,

ni materiales como sucede con la creación de otras personas jurídicas colectivas, en que un grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio; su creación se decide por vía de autoridad, y es después de expedida su ley orgánica, cuando se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etcétera.

4.- Denominación. La denominación es lo que equivale al nombre en la persona física, y siempre estará prevista en el acto de la creación.

Miguel Acosta Romero se refiere a la denominación de los organismos descentralizados, como la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales, municipales o internacionales.

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

6.- Organos de dirección, administración y representación.- Sobre este particular, Miguel Acosta Romero, los clasifica en Organos Colegiados y Organos Unipersonales.

a).- El órgano colegiado, es el de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo.

b).- El órgano de representación unipersonal se encuentra siempre después y en grado jerárquico inmediato. Este tiene las siguientes funciones: 1.- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior, 2.- Acordar, en algunos casos, con el titular del poder ejecutivo, y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado. 3.- Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados; viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes.

7.- Estructura administrativa interna. La estructura administrativa interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que esté destinado y de las necesidades de división del trabajo; siempre, por lo regular, hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos, de dirección y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8.- Patrimonio propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, y este patrimonio está formado

por el conjunto de bienes materiales y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que pueden existir bienes que son del dominio público y bienes del dominio directo; dentro de los primeros tenemos aquellos que están dentro de su patrimonio y que por disposición de la ley se consideran de dominio público (artículo 23 fracción VII, de la Ley General de Bienes Nacionales). En los segundos encontramos aquellos que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de elementos que tienen a su disposición; Petróleos Mexicanos, para cumplir con su objetivo; en ambos casos, el régimen de dominio público impone inalienabilidad, por lo que esos bienes se regulan por normas de derecho público.

De igual manera forman parte también del patrimonio de estos organismos, un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que les destine la Administración Central.

También los ingresos propios de los organismos, derivados del ejercicio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, pasan a engrosar la masa patrimonial con la que cuenta.

9.- Objeto.- El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en términos generales puede abarcar; a).- La realización de actividades que corresponden al Estado; b).- La prestación de servicios públicos; c).- La Administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado; d).- La prestación de servicios administrativos; e).- La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico; la producción de servicios o de procesos industriales; f).- La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

10.- Finalidad. La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones, es procurar siempre la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

11.- Régimen Fiscal. La mayoría de los organismos descentralizados se encuentran exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales, y esto atendiendo a las actividades propias de su objeto. Existen algunos organismos, como Petróleos Mexicanos, que pagan impuestos a la federación. De forma excepcional sabemos que el propio Estado paga impuestos cuando así lo determina la propia ley.

CAPITULO IV

EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y EL JUICIO DE AMPARO.

Los organismos descentralizados dada la naturaleza tan compleja y el crecimiento desmedido que han tenido en los últimos años, desempeñan un papel muy importante dentro de nuestra sociedad.

Dentro de nuestra institución del juicio de amparo los organismos descentralizados adquieren una importante trascendencia, dada sus variadas posiciones que pueden ser parte dentro de dicho juicio constitucional, si se encuentran en los supuestos que establecen las tres primeras fracciones del artículo 5º de la Ley de Amparo.

A) EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMO AGRAVIADO.

El elemento personal que integra el concepto de agraviado o quejoso está constituido por cualquier gobernado. La idea de gobernado equivale a la del sujeto cuya esfera puede ser materia u objeto de algún acto de autoridad, total o parcialmente.

Pueden ser gobernados o quejosos para los efectos del amparo, es decir, susceptibles de ser afectados total o parcialmente por un acto de autoridad, los siguientes: Personas físicas (individuos); personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones de diferente especie); de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias); y organismos descentralizados y personas morales oficiales, cuando se afecten o ataquen sus derechos patrimoniales.

La condición del quejoso, que puede tener todo individuo, se deriva de la titularidad que tiene de las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República y dada su condición de gobernado. (32)

La titularidad de la acción de amparo en favor de las personas de derecho moral privado, es decir, su condición de agraviado en el juicio de amparo, está consignada expresamente en el artículo 8º de la Ley de Amparo, que establece que podrán solicitar la protección federal mediante sus legítimos representantes.

En cuanto a la procedencia de la acción de amparo en favor de las partes o personas morales de derecho social

(32) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 332.

y de los organismos descentralizados, aquella se deriva del carácter de "gobernados" ante un acto emanado de algún órgano estatal que afecta su esfera jurídica total o parcialmente. A título de gobernados, las personas morales de derecho social y los organismos descentralizados gozan de las garantías individuales que otorga nuestra Carta Magna, pues el concepto de "individuo", dice el maestro Ignacio Burgoa, que se emplea en su artículo primero, debe jurídicamente identificarse con la idea de "gobernado". Por lo siguiente, si dichas personas o los citados organismos resienten en su esfera jurídica un acto de autoridad que estimen violatorio de alguna garantía individual, tienen expedita la acción de amparo para solicitar la protección de la justicia federal, es decir, pueden ser agraviados o quejosos en el juicio constitucional, cumpliendo previamente con el principio de definitividad.

El carácter de quejoso que pueden tener en el juicio de amparo las personas morales de derecho público, se encuentra previsto expresamente en el artículo 9º de la propia Ley de Amparo que establece: Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellos.

B) EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.

Este es uno de los problemas más complejos en la actualidad a que se enfrenta la teoría del juicio constitucional mexicano, ya que dicha cuestión ha adquirido aspectos muy importantes, en atención al auge que ha tomado la actividad estatal tendiente a la creación de entidades descentralizadas, que no son sino formas jurídicas a través de las cuales el Estado actúa en funciones desde un punto de vista estricto de derecho público, ya sean propios, así como aquellos que no le son exclusivas y, pudiéramos decir, que no le son propias, por lo que al desplegarlas compite con los particulares en variadas ramas de la vida socio-económica del país.

Desde que nuestro juicio de amparo fue implantado en la Constitución de Yucatán de diciembre de 1840 y a través de los diversos documentos constitucionales que lo crearon como institución federal, tales como el Acta de Reforma de 1847, la Constitución Federal de 1857 y el Código fundamental de Querétaro, su procedencia se ha enfocado hacia la finalidad de impugnar jurídicamente cualquier acto de autoridad violatorios de garantías consagradas al gobernado.

En otras palabras, la acción de amparo siempre se ha dirigido en contra de los órganos o autoridades del

Estado, sin ser ejercitable en contra de actos que no provengan de ellos. Por consiguiente, han quedado fuera del control del juicio de amparo los llamados actos de particulares y los actos que no sean estrictamente de autoridad.

Si en un principio la tutela de los derechos constitucionales del gobernado se impartía con exhaustividad y eficacia, a través de la procedencia de la acción de amparo contra actos de los órganos del Estado propiamente dichos, la evolución social y económica de México han planteado la necesidad de que se amplíe la órbita de ejercicio de dicha acción contra actos de entidades públicas que no son estrictamente órganos estatales en sentido tradicional y clásico del concepto. Estas entidades públicas, que pueden asumir la forma de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, han adquirido una potencialidad innegable en las diversificadas relaciones que integran la vida socio-económica del país, le permite imponer unilateralmente sus decisiones a todos aquellos sujetos físicos o morales que requieren de sus servicios que prestan de acuerdo a la finalidad con que fueron creadas.

Como anteriormente hemos analizado que, existen características esenciales cuya concomitancia integran la naturaleza de los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, caracteres que resultan opuestos a los orgánicos y funcionales

de los organismos descentralizados.

El maestro Ignacio Burgoa aprecia que como en toda entidad moral, en el organismo descentralizado se registran relaciones internas entre sus miembros componentes y relaciones externas frente a sujetos que no pertenezcan a él.

"Las primeras, sigue diciendo el maestro, se regulan por la legislación anterior a que se instituya dicho organismo, que lo estructure o que norme su funcionamiento. Por virtud del principio de autonomía que rige las actividades de un organismo descentralizado, éste se considera como una persona moral distinta del Estado, aunque creada por la voluntad estatal, según dijo. Por tanto, sus órganos componentes, en quienes radica la facultad directiva de su actuación, no son órganos del Estado. De ellos se infiere que los actos que tales órganos realizan dentro del régimen interno de la entidad descentralizada, no son actos de autoridad para los efectos del amparo, pues aunque puedan ostentar los caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, no provienen de ningún órgano estatal. Esta apreciación se robustece si se toma en cuenta que los componentes de un organismo descentralizado, como tales (frente a éste, a sus elementos directivos, o frente a sus demás miembros), no gozan de garantías individuales, o sea, no están colocados en la situación de gobernados, la que sólo puede darse en

las relaciones de supra o subordinación, cuyo objeto pasivo es cualquier órgano del Estado" . . . En sus relaciones externas, el organismo descentralizado generalmente se comporta como un particular, es decir, realizando actos de variada índole que carecen en sí mismos de fuerza compulsora. Dichos actos, por ende, no son actos de autoridad y contra ellos obviamente no procede el amparo, en la inteligencia de que, cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, ésta deberá constituir el acto reclamado en un juicio de garantías en que el organismo descentralizado figure, como tercero perjudicado en los casos contemplados por el artículo 5º fracción III, de la Ley de Amparo". (33)

C) EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMO TERCERO PERJUDICADO.

Dentro de las partes del juicio de amparo encontramos al "tercero perjudicado", que se encuentra establecido en la fracción III del artículo 5º de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, mencionando quiénes pueden intervenir como terceros perjudicados.

(33) Ibid. pág. 197.

El tercero perjudicado, es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés opuesto al del agraviado de que no se le conceda la protección federal o bien que se sobresea el juicio.

El doctor Ignacio Burgoa equipara la posición del tercero perjudicado con el de la autoridad responsable, puesto que ambos sujetos en el proceso de amparo persiguen las mismas finalidades y propugnan idénticas pretensiones, consistentes en la negativa de la protección federal o en el sobreseimiento del juicio por la misma causa de improcedencia.

Los organismos descentralizados pueden encuadrarse dentro de la hipótesis normativa que establece quiénes pueden intervenir con el carácter de terceros perjudicados.

D) EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Si la violación de las garantías, procede de un particular, el problema tiene una solución relativamente simple, ya que la función específica del derecho es la de regir las relaciones entre los individuos que viven en sociedad, así pues, la violación de una libertad por parte de un particular provoca o debe provocar la intervención de las

autoridades, para aplicar las sanciones previstas en las leyes, quienes tienen como misión el mantenimiento del orden, disponen para ello de los medios de coacción apropiados.

Todos los actos de particulares que desconozcan o violen una libertad individual son susceptibles de control por medio de la intervención de las autoridades tanto policíacas, preventivas y jurisdiccionales.

El juicio de amparo no puede promoverse contra actos de particulares sino contra actos de autoridades.

Tal y como concibió la institución su creador, Don Mariano Otero, por medio del juicio de amparo se creó un sistema de defensa de los particulares en contra del Estado y se procuró, por tanto, por medio del juicio constitucional, poner a cubierto a los individuos de las violaciones a sus derechos públicos que pudieran cometer precisamente las autoridades.

Se trata, en conclusión, de un sistema de protección de los derechos del hombre contra actos de la autoridad.

El problema surge cuando se hace el análisis de la procedencia del juicio constitucional contra actos de los organismos descentralizados.

El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de amparo, no depende de su naturaleza jurídica, es decir, la fuerza pública de que disponen todas aquellas personas, 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, 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, al tener en cuenta los informes justificados y las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular.

En principio, por regla general los organismos descentralizados no tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, según lo ha sostenido el Poder Judicial Federal siguiendo las ideas tradicionales en numerosas ejecutorias, entre las cuales citamos las siguientes: "COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO: La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el

Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos que violen las garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que este sólo procede por actos de autoridad que violan garantías individuales, como lo establece el artículo 1º, fracción I, de la Ley de la materia. "Amparo en revisión 16/78.- Héctor Valdivia Ochoa.- 15 de mayo de 1978.- Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Congoza Pimentel. Informe de 1978, página 329.

"AUTORIDADES. NO ACTUAN COMO TALES LOS ORGANISMOS QUE COMO CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA LO TRASLADAN A LOS USUARIOS.- Es inexacto que la Comisión Federal de Electricidad o las personas morales que presten el servicio de energía eléctrica, sean autoridades y liquiden o retengan dicho impuesto; lo que sucede en realidad es que como causantes del mencionado tributo, conforme a los artículos 1º, último párrafo, y 4º de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y trigésimosegundo transitorio de la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre

de 1982, tienen obligación de trasladar ese impuesto a los usuarios, pero eso no significa que tales organismos actúen como autoridades, ya que únicamente están acatando la ley, sin perder su carácter de contribuyentes, pues tiene que hacer el pago correspondiente del impuesto de que se trata, ya sea que lo trasladen o no, pero en uno y otro casos, no se les delegan facultades que corresponden a una autoridad". Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917 - 1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, tesis jurisprudencial 22, pág. 46.

Ahora bien, existen excepciones a la regla general aplicada, como la del organismo descentralizado Instituto Mexicano del Seguro Social, al que la ley le ha otorgado facultades de poder y la jurisprudencia que ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte le han dado carácter de autoridad para los efectos del amparo, tratándose del cobro de cuotas obrero patronales, recargos, etcétera; cuya tesis es en los términos siguientes: "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 Mexicano 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". Jurisprudencia número 315, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1985. Tercera parte. Segunda Sala, página 531.

Por otra parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo ponencia del entonces Magistrado Don Guillermo Guzmán Orozco, dictó una ejecutoria en la cual explicó con detenimiento esa cuestión de interés que ha sido tratada por la Suprema Corte, de la siguiente manera: "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 Época 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 puedan 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 alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ellas). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico coactiva, como impuestos, derechos y aprovechamientos (artículo 1º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal". Amparo en revisión RA-794/73. Asarco Mexicana, S. A.,- 1º de abril de 1974.- Unanimidad de votos Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- Secretario: Víctor Manuel Alcaraz B. Informe de 1974, Tercera Parte.- páginas 63 y 64.

En materia administrativa federal, los órganos del Estado, forman la administración pública federal, que conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución será Centralizada y Paraestatal. Luego entonces, es parte

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de la administración pública el sector paraestatal (régimen de descentralización), compuesto por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y por los fideicomisos públicos. Por tanto, los organismos descentralizados son autoridades para los efectos del juicio de amparo.

La personalidad jurídica de las instituciones del sector paraestatal no pueden utilizarse como instrumento para invocar la improcedencia del juicio de amparo, porque la misma Constitución dispone que los entes paraestatales forman parte de la administración pública, sin importarle que tengan una personalidad jurídica diferente, posiblemente esto se deba a que reconoce la realidad que se encuentra tras la estructura jurídica de la personalidad y quien en verdad maneja esos entes es el mismo Estado. El órgano de control constitucional debe acudir a la única fuente, la ley, para resolver si determinada institución pública es o no autoridad para los efectos del amparo, examinando si con fundamento en alguna disposición legal esa institución puede tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengán a afectar la esfera jurídica del gobernado, ya sea por si misma o a través del órgano del Estado o que puedan hacer exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.

Los diferentes argumentos para considerar que no es requisito esencial para el concepto de autoridad, el que ésta forma parte de un órgano del Estado de la administración pública centralizada, sino que también son autoridades los entes de la administración pública paraestatal cuando la ley les otorga facultades de poder, capaz de afectar la esfera jurídica del gobernado o bien, cuando sus actos pueden ser objeto de ejecución por parte de un órgano autoridad del Estado, sin que sea obstáculo su diferente personalidad jurídica respecto del Estado, nos sirven también para objetar la otra idea fundamental de algunos criterios tradicionales, en el sentido de que un ente público es autoridad para los efectos del amparo si tiene imperio para hacer cumplir sus propias determinaciones.

Sobre este particular, el criterio de la Suprema Corte de Justicia, basado en las ideas del ilustre Vallarta y otros constitucionalistas, que sostienen que el término autoridades para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública para obrar. Esta circunstancia es a lo que se llama imperio, es la potestad o parte de la fuerza pública necesaria para asegurar la ejecución de las decisiones para ello y mandatos de la justicia, según el maestro Eduardo Pallares.

Pues bien, el que un ente de la administración

pública descentralizada tenga o no imperio para hacer cumplir sus determinaciones, es ahora una característica que carece de importancia para determinar, por sí sola, si ese ente es, en caso de tener ese "imperio", autoridad para los efectos del amparo. Un acto de autoridad puede ser también una resolución que afecte a los interesados, resolución que pueda hacerse exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública. No es necesario que el ente disponga por sí mismo de esa fuerza, pues basta que haya alguna posibilidad legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella, con la finalidad de hacer efectiva su resolución, para que debamos considerarlo autoridad. Por ejemplo los fallos pronunciados por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Efraín Polo Bernal, en su libro "Manual de Derecho Constitucional", se refiere a un interesante estudio realizado por el doctor Héctor Fix-Zamudio, sobre el problema de la protección de los derechos humanos, donde plantea la tesis del concepto de "imperio", como característica distintiva de la autoridad y menciona que la Corte (Segunda Sala) dictó una ejecutoria, cuyo sumario se publica en el informe de 1982, página 117 de la sección de tesis en materia administrativa, en la cual determina que Petróleos Mexicanos no es autoridad para los efectos del amparo, porque carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. Entonces el doctor Fix-Zamudio dice "Con motivo de los principios

liberales de la Revolución Francesa, se estableció una división entre autoridad e individuo. Sin embargo, esa concepción simplista se encuentra superada . . . La sociedad contemporánea, explica el doctor Fix-Zamudio, asume un carácter grupal cada vez más complejo, en el cual el concepto de imperio, que distinguía a la autoridad, se ha venido opacando. En los tiempos actuales, los grupos de interés y de presión poseen un poder si no superior al menos similar al de los funcionarios estatales, por lo que pueden afectar, a veces con mayor fuerza que las propias autoridades, la esfera jurídica de los particulares, inclusive aquella parte relativa a los derechos fundamentales individuales y sociales de la persona humana consagrados constitucionalmente . . . De esta manera, los particulares se encuentran ante una doble amenaza, la de los funcionarios públicos, y la de los organismos profesionales, económicos y políticos y, en general, los llamados grupos de presión, incluyendo a las asociaciones profesionales y económicas, los partidos políticos y los organismos descentralizados y en algunos casos las empresas de participación estatal" . . . "Resulta indispensable lograr una eficaz tutela jurídica de los propios derechos humanos frente a los grupos sociales intermedios, de igual manera como se han establecido mecanismos de protección de los mismos derechos frente al Estado . . . Esto no se ha logrado plenamente en México, concluye el doctor Fix Zamudio, pues a pesar de que los citados grupos sociales y organismos públicos

descentralizados realizan actividades paralelas a las de las autoridades, y, por lo mismo, no pueden considerarse como provenientes de particulares en sentido estricto, es decir, de individuos privados, por la fuerza em que pueden imponer actos y resoluciones, la Jurisprudencia mexicana considera que contra los mismos no resulta procedente el juicio de amparo (salvo las excepciones que hemos estudiado)".

El análisis anterior nos demuestra que el concepto tradicional de autoridad, considerado como aquella que se confiere al funcionario estatal para imponer coactivamente sus resoluciones a los particulares, se encuentra completamente superado, ya que el órgano del Estado puede ser de la administración centralizada o bien de la administración pública paraestatal; y, porque además, el ente paraestatal pueden hacer exigible sus resoluciones al particular mediante el uso indirecto de la fuerza pública, pidiéndola a otras autoridades que disponen de esa fuerza.

Resulta incuestionable que los tribunales no pueden formular una tesis general sobre el problema, ante la creciente complejidad de la vida con la creación de asociaciones profesionales o económicas, partidos políticos y, en general, los llamados grupos de interés y de presión, además considerando también las antiguas ideas rectoras de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre quién

debe considerarse como "autoridad" para los efectos del amparo; la aplicación de los contratos: órgano del Estado e Imperio, ha dado lugar a que se pronuncien ejecutorias sobre diversos casos.

El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla, con motivo de un amparo promovido en contra de la expedición y promulgación del Decreto de -9 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre del mismo año, mediante el cual se modificaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la Distribución del Gas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de marzo de 1960, sostuvo el siguiente criterio: "no ha lugar a admitir la demanda de garantías que se plantea respecto de los actos reclamados a la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos . . . en virtud de que dichas personas morales no revisten el carácter de autoridades para los efectos del amparo, en virtud de que no disponen de la fuerza pública, legalmente o de hecho para hacer cumplir sus determinaciones y por tanto carecen de imperio para ejecutar sus determinaciones, que es indispensable para la existencia de todo acto de autoridad, tal y como lo establece la jurisprudencia No. 53, visible en la página 98 de la Octava Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado bajo el rubro: 'AUTORIDADES QUIENES LO SON' . . .".

Ahora bien, dicha consideración resulta errónea de acuerdo a mi particular punto de vista, ya que el artículo 24 del citado decreto establece: "Artículo 24.- Queda prohibido el suministro de gas L.P. para uso de motores de combustión interna y su utilización de éstos. Excepcionalmente podrá autorizarse dicho uso cuando se trate de consumo prioritario estrictamente necesario, previa la conformidad de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Petróleos Mexicanos".

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

A su vez, el artículo 118 del decreto antes mencionado establece las sanciones aplicables con motivo de la violación a lo dispuesto por el artículo 24, situación que necesariamente nos lleva a la conclusión de que a Petróleos Mexicanos debió considerársele como autoridad para los efectos del juicio de garantías, tratándose de la autorización y suministro de gas L.P. para uso de motores de combustión interna, y como consecuencia, el juez debió de admitir la demanda de amparo por lo que se refiere a los actos de Petróleos Mexicanos, más aún cuando se faculta a dicha empresa, tanto a suspender

el suministro de gas L.P. para motores de combustión interna, como también se le faculta para autorizar tal suministro en unión de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Otros Jueces de Distrito, como el licenciado Efraín Polo Bernal, no sólo consideró como autoridad responsable a Petróleos Mexicanos, sino también a muchas de las empresas encargadas del suministro de dicho combustible gas L.P., creándose una situación de mucha polémica por tratarse de empresas particulares; pero esta situación no es el objeto de nuestro estudio, por lo que se seguirá tratando de dilucidar la procedencia del juicio constitucional contra los actos de organismos públicos descentralizados.

Sin lugar a dudas, en la época actual, las funciones del poder ejecutivo se han manifestado, como se ha dicho, dentro de un marco de complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales y tal ha sido la necesidad imperante que los criterios jurisprudenciales han sido objeto de ampliación. Así, las más recientes ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito han sido contéstes en afirmar que resultan igualmente actos de autoridad, para los efectos del juicio de garantías, todos aquellos mediante los cuales, funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación

oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existencias, limitar sus derechos; tal es el criterio que puede leerse en la tesis número 3, visible en la página 29, de la Tercera Parte del informe de labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al concluir el año de 1981, bajo el rubro: "AUTORIDADES.- QUIENES LO SON".

Un ejemplo de un organismo descentralizado que reúne las características necesarias para poder ser considerado como autoridad responsable en el juicio de amparo lo es Aeropuertos y Servicios Auxiliares, puesto que, como se puede advertir, en el Decreto de - fecha 12 de junio de 1965, que lo creó, es susceptible jurídicamente de producir alteraciones concretas particulares o generales, llevadas a cabo imperativamente por la ejecución de una decisión emanada del Poder Ejecutivo, o incluso de su actuar mismo. Ya que está investido de facultades de decisión y ejecución conforme al Decreto que le dio origen (artículo 2º fracciones I, II y III), por cuanto hace a la administración, operaciones, conservación de los aeropuertos y demás servicios auxiliares y necesarios para la aviación, así como a la recaudación y usufructo de los ingresos percibidos con motivo de la explotación y uso de la vía general de comunicación, no teniendo más limitaciones que el hacerlo con estricto apego a la ley de Vías Generales de Comunicación, sus reglamentos y los

acuerdos, órdenes o instrucciones que con base en dicha Ley y Reglamento dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esto podría traducirse en una decisión de no prestar servicios a las líneas aéreas que explotan la vía de comunicación, o de impedir que estacionen sus aeronaves en las plataformas del aeropuerto, o que despeguen aquéllas, ya sea justificada o injustificadamente, haciendo uso, inclusive, de la fuerza pública de que cuentan en los aeropuertos, actualizándose así situaciones de perjuicio para quienes explotan ese medio de comunicación.

El Ejecutivo Federal es quien ejerce jurisdicción en el aspecto administrativo de la vía general de comunicación en términos del artículo 3º de la Ley de Vías Generales de Comunicación a través del organismo descentralizado, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el que estará presidido por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, conforme al artículo 6º del Decreto mencionado, de donde se colige el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo.

Otro ejemplo, lo podríamos tomar de la Universidad Nacional Autónoma de México. Como se sabe, ésta es un organismo descentralizado del Estado, estructurada fundamentalmente por su Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1944, expedida

por el Congreso de la Unión, gozando en su régimen interior de autonomía, según lo disponen los artículos 1 y 2 de dicha ley. La Universidad Nacional se encuentra vinculada con el Estado desde el momento en que fue creada legislativamente como organismo descentralizado funcionando autónomamente; algunos autores consideran que una vez creada con ese carácter, se desvincula de cualquier órgano o autoridad estatal.

Efectivamente, al adquirir su autonomía se separa de toda actividad estatal, aunque anualmente la institución, a través del subsidio que el Gobierno Federal le destina en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, tiene relación de una manera muy sutil y relajada con la universidad..

La autonomía universitaria significa que la universidad misma, sin ingerencia de ningún órgano del Estado, se organiza como estime conveniente en el orden administrativo, docente y estatuario, estableciendo sus planes y programas de estudios; su Ley Orgánica sólo establece los lineamientos fundamentales para su estructuración y sus autoridades, señalando sus atribuciones.

La universidad, como institución pública que es, tiene por finalidad "impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad" (artículo 1º de la Ley);

y en el desempeño de estos objetivos actúa autónomamente sin guardar dependencia jerárquica con ningún órgano del Estado. La entidad estatal no tiene ingerencia alguna ni en la integración de las autoridades universitarias.

El Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, ha sostenido que la Universidad Nacional Autónoma de México no tiene el carácter de autoridad responsable, según se advierte de las siguientes ejecutorias, cuya parte conducente dicen: ". . . la Universidad Nacional Autónoma de México, es una corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituido esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales. Indudablemente que se trata en la especie, como ha sido bien explorado, de una organización descentralizada del Estado por servicio, cuya autonomía radica en su facultad de gobernarse por sus propios órganos desligados del Poder Público; y si bien colabora con aquél para la mejor realización de sus atribuciones en lo que ve a la impartición de la educación pública superior, ello no quiere decir que exista una relación de jerarquía administrativa entre el Estado y la Universidad, por virtud de la cual debe someterse a su potestad y mandato. Sus funcionarios no los designa el Estado, sino que son electos unos y nombrados otros por

sus propios organismos particulares de acuerdo con ley Orgánica; y en el funcionamiento de la Institución, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo, ya que rige su propia vida interna de acuerdo con los postulados de su invocada Ley y los que emanan de sus Estatutos expedidos por el Consejo Universitario. Todo ello nos induce a confirmar que la Universidad quejosa carece de poder político y de imperio; no dispone ni por mandato de la Ley ni de hecho, de esa fuerza que constituye una de las características fundamentales del Estado, y por ende, tales circunstancias contribuyen a fijar la naturaleza de la Máxima Casa de Estudios fuera del concepto de autoridad". (Queja 152/62 promovida por la Universidad Nacional Autónoma de México contra el auto dictado por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, que admitió una demanda de amparo contra actos de diversos órganos de dicha entidad).

" . . . Es indudable que la Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo descentralizado del Estado, porque así lo dice el artículo 1º de su Ley Orgánica de seis de enero de 1945, pero esa designación no es suficiente para que tenga el carácter de "autoridad" para los efectos del amparo, porque según esa propia ley, la descentralización de la Universidad está llevada a tal extremo que se le llama 'autónoma, porque no tiene dependencia jerárquica de algún órgano del Estado, sus autoridades las nombra ella misma

y cuenta con patrimonio propio formado por bienes sujetos a las disposiciones del derecho común, salvo los inmuebles destinados a su servicio, los que son inalienables e imprescriptibles, por disposición del artículo 16 de la citada Ley Orgánica. Por tanto, no puede sostenerse que la Universidad sea un órgano del Estado, primer elemento constitutivo del concepto autoridad. Por sus funciones, tampoco se le puede considerar a la Universidad Nacional Autónoma de México como un órgano por medio del cual ejerciera su soberanía el pueblo, en términos del artículo 41 constitucional, pues sus fines son los de impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, según la enumeración que hace el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad, quedando, así, fuera de sus funciones el impartir educación primaria, secundaria y normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, la cual se considera privativa del Estado, según la fracción II del artículo 3º constitucional y en relación a la cual debe obtenerse previamente, en cada caso, la autorización expresa del Poder Público. Es evidente, porque así lo dice la fracción XXV del artículo 73 constitucional, que el Estado pueda dar educación profesional, pero esta función no es privativa o específica del Estado, porque también los particulares pueden impartirla libremente, sin necesidad de autorización, como lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de Educación

Pública. Las facultades de la Universidad, enumeradas en el artículo 2º de su Ley Orgánica se reducen a:

I.- Organizarse.

II.- Impartir sus enseñanzas.

III.- Organizar sus bachilleratos, con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública.

IV.- Expedir certificados de estudios, grados y títulos, y

V.- Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos.

Todas estas actividades de ninguna manera implican que la Universidad imponga su voluntad a los particulares, es decir, no tiene función de autoridad, tal como lo estimó el acuerdo que se revisa, el que deberá confirmarse dada la inoperancia de los agravios y teniendo en cuenta que el concepto de 'autoridad' es esencial para la procedencia del juicio de garantías, pues esta se dá, según el artículo 103 constitucional, únicamente contra los actos de autoridad y no de particulares". (toca R. 1170/60. Resolución pronunciada el 25 de diciembre de 1960).

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

En la hipótesis de que la Universidad no expidiera el título a quienes han cumplido con los requisitos, condiciones que la ley establece, tal acto omisivo sería violatorio de garantías individuales, toda vez que el artículo 5º Constitucional dispone que la ley de cada Estado va a establecer qué profesiones necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, y tendría que reconocérsele el carácter de autoridad responsable, tan discutido por la doctrina, aunque se argumentara que la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser un organismo descentralizado autónomo y con personalidad jurídica propia, careciera de imperio para hacer cumplir sus determinaciones; sería necesario que ese acto lo impusiera por la fuerza pública?, definitivamente no. Por tal motivo, consideramos que la Universidad Nacional Autónoma de México sí puede tener el carácter de autoridad responsable para

los efectos del juicio de garantías.

A mayor abundamiento, el origen del funcionamiento y estructura orgánica de la Universidad, asume una investidura 'sui generis', ya que fue creada a través de un acto del Poder Público (Ley Orgánica), por lo que no es una entidad privada, y los actos de sus autoridades no son evidentemente de particulares, pero tampoco se les considera 'actos de autoridad' en el sentido tradicional de la doctrina; el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Universidad establece quiénes serán las autoridades universitarias, otorgándoles esta propia ley diversas facultades en el ámbito de su competencia, pero nuestra duda surge si dichas autoridades universitarias se excedieran de esas facultades conferidas, desplazándose con coercitividad y unilateralidad, Qué órgano sería el encargado de revisar su proceder y establecer si actúa conforme a derecho o no.

Por otra parte, se alega que no es concebible que la Universidad sea una especie de insula, dentro de cuyos dominios no impere la Constitución, ya que la autonomía universitaria es la capacidad para que dicha entidad jurídica se de sus propias normas orgánicas y funcionales y designe a las personas que encarnen a sus diferentes órganos directivos y administrativos sin intervención alguna del Estado, pero que dicha autonomía no puede extenderse hasta el extremo

de que la Universidad y sus funcionarios actúen fuera o contra del orden constitucional. Se concluye, que sería absurdo que la autonomía de la Universidad se conceptuase como una especie de soberanía sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que ésta no rigiera los actos de sus autoridades y que los propios actos pudieran violar impunemente las garantías constitucionales en detrimento de los alumnos y profesores. Se sostiene que la Constitución tiene un imperio normativo total dentro del territorio nacional, en el sentido de que nadie ni nada puede estar al margen de sus mandamientos, ni mucho menos comportarse insancionablemente contra ellos. De estas aseveraciones se infiere que, dentro de un régimen de derecho fundado en la Constitución como ordenamiento básico y supremo, no es posible tolerar que, a pretexto de una mala entendida autonomía, las autoridades universitarias no deban respetar sus prescripciones, y entre éstas, las concernientes a las llamadas garantías individuales, cuya violación, por actos de tales autoridades, hace procedente el amparo a falta de algún recurso jurídico (latosensu) intra o extra universitario, mediante el cual los afectados pudiesen obtener la reparación correspondiente.

En consecuencia, se considera que la procedencia del juicio Constitucional contra actos de las autoridades universitarias, en el caso que mencionamos, no mermaría la autonomía de la universidad al darle ingerencia al órgano

de control constitucional, porque la autonomía radica en darse sus propios estatutos, organizarse en el orden administrativo, docente y estatutario, establecer programas y planes de estudio, sin tener ingerencia el Estado en la enseñanza.

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

PRIMERA.- La administración pública federal en México, contaba con tres Secretarías de Despacho que eran la de Guerra, la de Hacienda y la de Gobierno; a través del tiempo ha tenido una evolución de acuerdo a las necesidades políticas sociales del Estado Mexicano, contando en la actualidad con dieciocho Secretarías de Estado, y un Departamento Administrativo. A la par de estos órganos estatales centralizados, se han creado y se han venido desarrollando los Organismos Descentralizados, que desempeñan una función muy importante dentro del vasto mundo de la administración pública federal; estos organismos, son autónomos e independientes del poder central, aunque de alguna manera se encuentran vinculados con el Estado, por ser éste el que les dió vida, a efecto de coadyuvar con él para una mejor administración pública.

SEGUNDA.- La doctrina define como autoridad responsable a aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades de decisión, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, en relación con el cual se presume la violación de garantías individuales.

TERCERA.- Según la Ley de Amparo, autoridad responsable es aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado (artículo 11), concepto que en sí mismo es muy amplio.

CUARTA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia firme el concepto de autoridad responsable para los efectos del amparo, comprendiendo 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, dotados de fuerza pública.

QUINTA.- Autoridades de hecho o de facto, a diferencia de las de derecho, son aquellas que carecen de investidura constitucional o legal y, sin embargo, ilegalmente es costumbre que formen parte del aparato estatal, ya sea federal, local o municipal, en virtud de que no se han observado las prescripciones legales o constitucionales, para su creación, o sea, los requisitos o condiciones que deban reunir para adquirir la legitimidad de su personalidad para desempeñar el cargo y su competencia.

SEXTA.- Por regla general, los organismos descentralizados no tienen el carácter de autoridad para los efectos de la Ley de Amparo, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, procede el juicio de garantías contra actos de esos organismos cuando, según la ley, dicten determinaciones o resoluciones, con fundamento en alguna disposición legal que les otorgue tal facultad, estableciendo cargas u obligaciones en perjuicio de los gobernados, y, pueden ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, ya sea, que estos mismos organismos dispongan de ella, o bien, que exista la posibilidad legal para acudir a otras autoridades que llevan a cabo su ejecución, estén o no sujetos tales actos a revisión. Por ejemplo, el caso de liquidación de cuotas o recargos determinados por el Instituto Mexicano del Seguro Social y que es un organismo descentralizado, fiscal autónomo, según la ley.

SEPTIMA.- Debido a la importancia en la época actual de las funciones del poder ejecutivo, que se han desplazado a organismos descentralizados paraestatales, ha habido la necesidad de establecer algunos criterios sobre la procedencia del juicio de garantías contra los actos de dichos organismos descentralizados.

Por ello, para que los actos de organismos descentralizados puedan ser considerados como actos de autoridad para los efectos del amparo, deben revestir las peculiaridades de ser actos con imperio, es decir, con facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extención de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, caso en el cual el gobernado tiene la inexorable obligación de acatarlo, y la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del órgano externada a través del propio acto, traducándose en privativos de derechos o constitutivos de obligaciones.

OCTAVA.- Los actos de los organismos descentralizados serán coercitivos, cuando tengan la facultad que tiene todo acto de autoridad del Estado para ser respetados y ejecutados coactivamente por diferentes medios, ya sea por el auxilio directo de la fuerza pública, o bien, cuando deban ser obedecidos o ejecutados por otras autoridades, sin que éstas puedan revisar dichas determinaciones, concretándose únicamente a efectuar la conducta que contemplan, obedecerlas, lo que equivale a disponer de la fuerza pública de una manera indirecta.

NOVENA.- Por último, se considera que para determinar la procedencia del juicio de garantías contra los actos de los organismos descentralizados, es menester acudir a la ley, que es la única fuente que puede servir para resolver si determinada institución pública es o no autoridad para los efectos del juicio constitucional, y es necesario también analizar el caso concreto de que se trata, examinando si, con fundamento en alguna disposición legal, esa institución puede tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas, privar de derechos, o constituir obligaciones en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, según que dispongan de ella, siendo irrelevante la característica de la personalidad jurídica y patrimonio propios.

A P O R T A C I O N .

El tema central de esta tesis se concreta en precisar que son los organismos descentralizados y si procede el juicio de amparo en contra de los actos emanados de este tipo de personas morales.

La descentralización, para el derecho administrativo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsable de una actividad específica de interés público. Al través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

En la doctrina mexicana se aceptan, en general, dos clases de descentralización administrativa; por servicio y por región.

La primera, caracterizada por organismos creados para prestar determinados servicios públicos (Instituto Mexicano

del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, etc.), y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región como el municipio.

En relación a la intervención del organismo descentralizado en el juicio de amparo, es fácil asegurar que sí puede asumir el carácter de quejoso, ya que estos organismos, a título de gobernados, gozan de las garantías individuales que otorga la Constitución General de la República.

Por consiguiente, si dichos organismos resienten en su esfera jurídica un acto de autoridad que estimen violatorio de alguna garantía individual, tienen expedita la acción de amparo para solicitar la protección de la justicia federal, es decir, pueden ser quejosos en el juicio constitucional. De la misma manera, no hay obstáculo alguno para que tengan el carácter de terceros perjudicados.

La cuestión consistente en determinar si un organismo descentralizado puede figurar como autoridad responsable en un juicio de amparo debe responderse con una afirmación, siempre que la resolución del organismo descentralizado constituya un acto de autoridad, es decir, que deba ser acatada o pueda hacerse cumplir coercitivamente, sea por el propio organismo o por otra autoridad estatal, pero sin que ésta

última tenga la facultad de hacerla cumplir o de negarse, cuando la ley la reputa como meramente ejecutora de las resoluciones del citado organismo.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL.

Teoría General del Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.

ARELLANO GARCIA CARLOS.

El Juicio de Amparo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.

El Amparo Mexicano. Editorial Cárdenas.
Editor y Distribuidor, 1972.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO.

El Juicio de Amparo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.

CASTRO JUVENTINO V.

Garantías y Amparo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1986.

FIX ZAMUDIO HECTOR.

El Juicio de Amparo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1964.

FLORES CABALLERO ROMEO.

Administración Política en la Historia de México.
Editorial INAP, México, 1979.

FRAGA GABINO.

Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.

GARCIA CARDENAS LUIS.
Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.

HERNANDEZ OCTAVIO A.
Curso de Amparo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.

LOPEZ ALVAREZ FRANCISCO.
La Administración Pública y la Vida Económica.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1956.

MUÑOZ AMATO PEDRO.
Introducción a la Administración Pública.
Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

OLIVERA TORO JORGE.
Manual de Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

PICHARDO PAGAZA IGNACIO.
Introducción a la Administración Pública en México.
I y II Libros de Texto INAP CONACYT.

POLO BERNAL EFRAIN.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.

RABASA EMILIO.
El Artículo 14 y el Juicio Constitucional.
Capítulo XIII, México, 1955.

SERRA ROJAS ANDRES.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.

TRUEBA ALFONSO.
Derecho de Amparo.
Editorial Jus, S. A., México, 1974.

VALLARTA IGNACIO L.
El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus.
México, 1981.

D O C U M E N T O S

Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal
en México. Luis Cárdenas, RAP No. 54.

La Administración Pública en México. Hugo Cervantes del Río.
RAP No. 27 y 20 Aniversario.

Las Formas de Organización Administrativa Federal.
Andrés Serra Rojas, RAP No. 31 y 32, Ed. INAP.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
82a. Edición, Editorial Porrúa, S. A.

Ley de Amparo, Legislación, Jurisprudencia, Doctrina.
Editorial Porrúa, S. A., Miguel Acosta Romero y
Genaro Góngora Pimentel.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.-

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Decreto de 12 de junio de 1965, que crea el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

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

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Volúmenes VIII y CXXXI.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volúmenes 62, 152 y 157, Sexta Parte.

Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1954, Segunda Sala.

Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1984, Tercera Parte.

Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en año de 1977, Tercera Parte.

Informe de Labores rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1981, Tercera Parte.