

00721
749

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

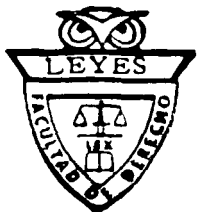
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.



"LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO Y LA
IMPORTANCIA DE IMPUGNAR SUS ACTOS MEDIANTE
EL JUICIO DE AMPARO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSE CARLOS REYES ROSAS

ASESOR: DR. SERGIO MARQUEZ RABAGO



MEXICO, D. F.

2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **REYES ROSAS JOSE CARLOS**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO Y LA IMPORTANCIA DE IMPUGNAR SUS ACTOS MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Márquez Rábago, en oficio de fecha 5 de marzo de 2003 y el Dr. Luciano Silva Ramírez, mediante dictamen del 21 de abril del mismo mes y año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 28 de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*mpm



REPÚBLICA NACIONAL
ACADEMIA DE
DERECHO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a Usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO Y LA IMPORTANCIA DE IMPUGNAR SUS ACTOS MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO", que para optar por el título de Licenciado en Derecho presenta el alumno **REYES ROSAS JOSE CARLOS**, por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria D.F., abril 21 de 2003.


DR. LUCIANO SILVA RAMIREZ.
Profesor Adscrito al seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*Irm.

Sergio R. Márquez Rábago
Doctor en Derecho

México, Distrito Federal a 5 de marzo de 2003

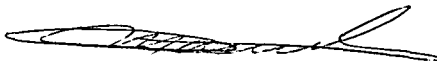
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este medio le envío un cordial saludo y me es satisfactorio informarle que el alumno **JOSÉ CARLOS REYES ROSAS** con número de cuenta 9115756-4, ha concluido bajo mi asesoría y en ese Seminario a su digno cargo, el trabajo recepcional para optar por el título de Licenciado en Derecho intitulado "**LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO Y LA IMPORTANCIA DE IMPUGNAR SUS ACTOS MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO**", el cual en mi criterio reúne los requisitos metodológicos y académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes de nuestra universidad.

Comunico lo anterior a usted a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, si esta usted de acuerdo, pueda continuar con el trámite de titulación precedente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi admiración y respeto.

ATENTAMENTE



DEDICATORIAS

A mis padres, María de la Luz Rosas Camacho y Gaudencio Reyes Olea, por su cariño y comprensión, por darme todo lo que tienen a su alcance, por sus desvelos y cuidados, por haber guiado mi vida con rectitud e impulsarme para lograr mis metas, gracias por su apoyo incondicional, y por ayudarme a ser lo que soy.

A mis hermanos Oscar y Jorge, y a mi cuñada Jenny, por apoyarme en todo momento, por su cariño y alegría.

A los Licenciados Vicente Rosas Pérez, Arturo Rosas Barrientos y Cristóbal Guillermo Robles Navarrete, por haber creído en mí, por las oportunidades que me han brindado, por sus valiosas enseñanzas, sabiduría, apoyo y amistad.

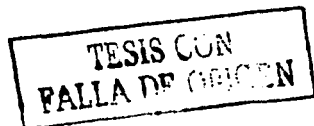
A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la educación invaluable que me brindó.

A la Facultad de Derecho y Maestros, por las sabias enseñanzas, ejemplos y consejos.

A mis amigos Karina Ivette Rosas Jurado, Carolina Sánchez Almaráz, Uciel Meza Méndez, Mauricio Cruz Ortíz, Federico León Aguilar y Miguel Reyna Gaytán, por todo su apoyo incondicional.

A mis Abuelos, Tíos y Primos, por su apoyo, cariño y alegría.

Al Doctor Sergio R. Márquez Rábago, por su invaluable apoyo, sabiduría y enseñanza en la realización de esta tesis.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....i

CAPÍTULO I

1.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ACEPCIÓN DOCTRINARIA.....1

2.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE, EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, QUE EXIGE EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LOS JUICIOS QUE HABLA EL ARTÍCULO 101 DE LA MISMA DE 1861.....8

3.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1909.....13

4.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (1919).....7

5.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA LEY DE AMPARO DE 1936.....19

6.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO, DE ACUERDO A LA LEY DE AMPARO VIGENTE.....21

CAPÍTULO II

1.- DEFINICIÓN DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO

A) CONCEPTO DE AUTORIDAD.....23

2.- DEFINICIÓN DE AUTORIDAD RESPONSABLE

A) JOSÉ MARÍA LOZANO.....34

B) IGNACIO BURGOA.....40

C) ALFONSO NORIEGA CANTÚ.....41

D) LUIS BAZDRESCH.....45

E) VALDEMAR MARTÍNEZ GARZA.....48

F) HÉCTOR FIX ZAMUDIO.....51

3.- DEFINICIÓN DE AUTORIDAD RESPONSABLE QUE DA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (JURISPRUDENCIAS).....52

CAPÍTULO III

1.- LAS DEPENDENCIAS Y LA AUTORIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.....59

A) LA AUTORIDAD RESPONSABLE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.....	61
B) LA AUTORIDAD RESPONSABLE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.....	70
C) LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.....	85

CAPÍTULO IV

1.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO EN EL JUICIO DE AMPARO.	
A) CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO.....	89
I.- EL ACTO RECLAMADO Y SU DIFERENCIA CON EL ACTO DE AUTORIDAD.....	89
II.- ACTOS DE "AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO" Y SU DEFINICIÓN.	
III.- EMISIÓN DEL ACTO.....	105
IV.- FACULTADES PARA EJECUTAR EL ACTO.....	106
V.- AUTORIDAD QUE EJECUTA O INTERVIENE EN LA EJECUCIÓN DEL ACTO DE LA "AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO".....	107
B) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE LA AUTORIDAD DE HECHO.	
I.- ANÁLISIS DE LEGITIMIDAD.....	109
II.- ANÁLISIS DE PERSONALIDAD.....	111
III.- ANÁLISIS DE INCOMPETENCIA.....	112
C) SUBSTANCIACIÓN DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE "AUTORIDAD DE HECHO".	
I.- DEMANDA REQUISITOS.....	116
II.- SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.....	124
III. PRUEBAS.....	127
IV.- SENTENCIA.....	130
V.- RECURSOS.....	133
D) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE AMPARO.....	141

E) RESPONSABILIDAD E IMPOSICIONES DE SANCIONES A LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS QUE SE COMPROBE QUE HAN ACTUADO COMO "AUTORIDAD DE HECHO"	145
CONCLUSIONES 1.....	152
CONCLUSIONES 2.....	154
CONCLUSIONES 3.....	156
CONCLUSIONES 4.....	159
CONCLUSIONES 5.....	161
BIBLIOGRAFÍA.....	162

INTRODUCCIÓN

El Juicio de Amparo, resulta de suma importancia en el ámbito jurídico y político, debido a que es un medio de control de constitucionalidad que protege a los gobernados en sus derechos fundamentales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus garantías individuales, de las que goza por el simple hecho de población en el Estado, y por encontrarse dentro de nuestro país; en el presente caso se pretende analizar la figura de la *Autoridad Responsable*, quien es sin duda parte importante en este juicio, sin dejar a un lado todas aquellas características, principios, etapas y procedimientos del juicio de Amparo.

En el presente estudio, se hará una breve explicación de lo que representa la *Autoridad Responsable*, comenzando, claro está por lo que se entiende por *autoridad*, ya que ésta siempre ha existido, pues toda sociedad se divide en el elemento poblacional en gobernantes y gobernados, y tiene la necesidad de contar con un líder, es decir, aquella persona a quienes los demás individuos respetan y obedecen sus determinaciones, por lo tanto, es a través de la autoridad por medio de la cual un Estado mantiene un orden, pero que en algunos casos sucede que al encontrarse por encima de todo gobernado, realiza actos que sobrepasan sus facultades, y es donde el juicio de amparo tiene importancia, ya que éste último es el medio por el cual se hace efectivo el acatamiento de nuestra Carta Magna, y es cuando la autoridad somete a juicio sus actuaciones.

Toda autoridad ya sea ejecutiva, legislativa o judicial, se encuentra obligada a respetar la Constitución sin ninguna distinción; pero resulta ser que existen autoridades que en principio se excluyen de someter sus actos a la consideración de un juicio de amparo, lo que quiere decir que las demás si pueden someterse, pero

además existen otras que la propia ley no contempla, pues en ese caso de trata de *autoridades de hecho*; motivo por el cual, nos ha llevado a realizar un estudio más analítico para saber en contra de cual o cuales autoridades se puede promover amparo, saber de cuales se puede defender el particular, aún tratándose de autoridades ilegales, es por ello que trataremos de analizar la forma de cómo podemos distinguirla para impugnar sus actos por medio del juicio de amparo, ya que en algunos casos no solo basta con analizar su actuar, su imperio para obligar a cumplir con sus determinaciones y obvio, la normatividad que regula su actuación, y que ese actuar sobrepase o no los lineamientos que marca la ley de donde emana; todo esto acompañado de otras características que más adelante se detallarán.

PAGINACION DISCONTINUA

CAPÍTULO I

1.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ACEPTACIÓN DOCTRINARIA.

Entre los diversos juicios que nuestro sistema jurídico mexicano regula, se encuentra el Juicio de Amparo, reviste trascendental importancia debido a que es un medio de control de constitucionalidad que protege a los gobernados en sus derechos fundamentales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir las garantías individuales que toda persona goza por el simple hecho de serlo y encontrarse dentro de nuestro país; sin embargo, este es un juicio técnico y complejo, por ello me he permitido tocar el tema iniciando por la Autoridad Responsable, quien es sin duda una de las partes más importantes en este juicio, sin dejar a un lado todas aquellas características, principios, etapas y procedimientos del juicio de Amparo.

Antes de entrar al estudio de los antecedentes legislativos de lo que debemos entender como la "*Autoridad Responsable*", es pertinente hacer una breve explicación de lo que representa ésta figura, comenzando por lo que es simplemente "AUTORIDAD". A ésta la podemos entender como aquella persona con poder de mando, y de imponer determinaciones a los demás individuos aún en contra de su voluntad; en realidad la autoridad siempre ha existido, pues toda sociedad se divide en el elemento poblacional en gobernantes y gobernados, y tiene la necesidad de contar con un líder, es decir, aquella persona a quienes los demás individuos respetan y obedecen sus determinaciones, por lo tanto, es a través de la autoridad por medio de la cual un Estado mantiene un orden. Otro concepto importante de tener presente es el de Estado:

Éste "es un sistema orgánico -jurídico-unitario, con poder soberano de creación y aplicación del Derecho (funciones legislativas y jurisdiccional) para regir los destinos de una corporación territorial."

"El Estado es sistema, en virtud de que constituye una unidad, Kelsen y Del Vecchio hablan de un centro común. Para el primero el Estado es un centro común de imputación de actos jurídicos. Para el segundo, el Estado es un centro común de irradiación de las normas que componen un sistema jurídico positivo."

"Además, El estado es un sistema orgánico-unitario, en el sentido de que está constituido por un conjunto de órganos, pero entendiendo este término, no en sentido biológico, sino jurídico. El órgano del Estado es aquel que cumple una función de creación o aplicación del Derecho. Por lo tanto todo hombre, persona o conjunto de personas que realizan una función jurídica (legislativa, administrativa o judicial), constituyen un órgano del Estado. Por esto dice Kelsen que los órganos del Estado son hombres especialmente calificados para ejecutar en nombre del mismo una función de derecho."

"De tal suerte un determinado órgano no se considerará que tiene el carácter de estatal, sino en tanto que exista una norma jurídica que le atribuya ese carácter." (1)

Como hemos visto, el Estado es el principal rector de la políticas internas de un gobierno, y mantiene un orden por medio de sus normas que facultan a los órganos que lo conforman, siendo éstos últimos denominados como "autoridad" quien siempre se encuentra por encima de todo gobernado; asimismo, en nuestro sistema jurídico toda autoridad se encuentra sujeta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ende a las demás leyes, reglamentos y tratados, pues es de ellas de donde obtiene sus facultades, en consecuencia sus

1.- ROJINA Villegas, Rafael. *Teoría General del Estado*, 2ª edición, México, 1968. Ed. Fuentes Impresores. pagina 4 y 5

actuaciones deberán estar expresamente facultadas en éstos ordenamientos sin sobrepasarlas, sin embargo, resulta que en la práctica la autoridad sobrepasa dichas facultades y es donde el juicio de amparo tiene importancia, ya que éste último es el medio por el cual se hace efectivo el acatamiento de nuestra Carta Magna, y es cuando la autoridad somete a juicio sus actuaciones, para saber si los actos que ha realizado resultan acordes a la norma fundamental en nuestro país, convirtiéndose así como parte en el Juicio de Amparo denominándose como la "Autoridad Responsable" de los actos que el quejoso señala como violatorios de sus garantías individuales.

Durante muchos años a lo largo de la existencia del Juicio de Amparo, nos hemos encontrado que a principios de éste no se le daba oportunidad a la Autoridad Responsable para defenderse en dicho juicio, solamente se le permitía ser escuchada; sin embargo, con el paso del tiempo, ésta fue tomando su debida importancia que a la fecha tiene una igualdad procesal con el quejoso, quien vendría siendo como su contraparte en este juicio, aquel que acude a solicitar de la Justicia de la Unión se le ampare contra los actos de la autoridad que supone violaron sus garantías individuales; a esto último señala Juventino V. Castro, *"que la contraparte del quejoso, tiene particularidades únicas, no asimilables a ningún otro proceso.*

Es siempre una autoridad, o sea un funcionario público revestido de imperio para imponer sus determinaciones, cuya actuación se discute a la luz del marco constitucional sin entenderse con toda precisión si es una parte demandada, no controvierte en virtud de una defensa de derechos subjetivos, públicos o privados, sino en cumplimiento de funciones públicas que a él se le atribuyen por elección o designación, no es parte acusada, porque el amparo no es un juicio de responsabilidades, sino de anulación de procedimientos contrarios a la Constitución."(2)

(2) CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Quinta Edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1986. página 414

De lo señalado anteriormente se desprende que la autoridad responsable, no es una demandada procesalmente dicho en el juicio de garantías, en virtud de que ésta no defiende derechos subjetivos públicos o privados, entendiéndose por Derechos Subjetivos según lo señala Eduardo García Maynez *"Como el permiso derivado de una norma"*,⁽³⁾ , es decir la facultad que concede una norma a una persona de hacer o de omitir lícitamente algo; ahora bien por Derecho Subjetivo Público se entiende como *"el sumo de facultades que los particulares tienen frente al poder público y representa una serie de límites que el estado se impone a sí mismo"*,⁽⁴⁾; y por Derecho Subjetivo Privado, se entiende que *"es cuando en la relación jurídica no interviene el estado, o interviene, mas no con el carácter de soberano. Se subdivide en Reales y personales, los reales son absolutos; los personales o de crédito, relativos. El derecho de crédito es relativo, porque la correspondiente obligación es impuesta a una o varias personas individualmente determinadas. El derecho es real es absoluto, porque la obligación correlativa es una obligación universal de respeto."*⁽⁵⁾

Asimismo, lo señalado en párrafos anteriores no existía en las primeras leyes que regulaban el Juicio de Amparo, ya que a principios de la creación de éste, la responsable no tenía igualdad procesal respecto del quejoso. Al respecto sostiene el tratadista Arturo González de Cosío, que en la Ley de Amparo de 1861, solamente se les permitía la presentación de pruebas, y agrega que las razones para no darle el carácter de parte a la autoridad responsable, consistió en lo peligroso de que con poder de mando la autoridad podría entorpecer el cumplimiento de la justicia. ⁽⁶⁾

Como se podrá observar, en ese entonces a la autoridad se le tenía cierto recelo, tan es así que no se le permitía ser parte del juicio de amparo, en virtud de

(3) GARCÍA Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México. 46ª ed. 1994. PAG 36

(4) Idem

(5) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII. Driskill. Argentina. Páginas 272-273.

(6) GONZÁLEZ DE COSÍO, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1986. página 73.

que se pensaba podría realizar actos dentro del propio procedimiento que no permitirían emitir una resolución en su contra, o mejor dicho en contra de los actos que ésta realizó, es por ello que sólo se le permitía ser oída; lo anterior, nos hace pensar que los legisladores de ese tiempo, temían que la propia autoridad emisora del acto, pudiera con su propia facultad de imperio que la reviste, poder desvirtuar los hechos sucedidos y manejarlo a su propia voluntad por tener una similitud de jerarquía con la autoridad concedora del amparo; sin embargo, resulta muy cierto que para la mayoría de la gente que tiene que ver con alguna persona revestida de facultades de imperio y ésta les impone algún mandato u obligación, por ese simple hecho de presentarse como autoridad, la gente temía el poder entablar un juicio en su contra, pensando que ésta última tiene todas las de ganar, sin embargo, con el propio paso del tiempo se fueron modificando las leyes y a la fecha parece no existir ninguna desigualdad procesal y se le permite defender sus actuaciones entre otros derechos procesales y asimismo el poder citarla a juicio, haciéndose cargo de su posición de parte igualitaria en el proceso.

Como es bien sabido, el juicio de amparo, tiene como principal objetivo el restituir al gobernado en el pleno goce de garantías individuales dentro del marco de su reclamación, decidiendo en una Sentencia si la autoridad responsable ha ajustado o no sus actos a los preceptos constitucionales, si éstos no se ajustan, u obliga como ya se dijo, a que la responsable restituya las garantías violadas, que deje de seguir actuando en la forma que lo ha venido realizando y ajustar sus actos a la ley de donde proviene su determinación impositiva, obligándola en todo caso, si así lo determina la autoridad concedora del juicio, a que se lleve a cabo el acto de una u otra forma, dictando los lineamientos que debe seguir dicha autoridad; esto último a efecto de que no vuelva a sobrepasar los límites o facultades expresamente conferidas en la ley, y si esto último ocurre, se le imponen sanciones que hagan cumplir el mandamiento de dicho Amparo.

Conforme al artículo 103 Constitucional, los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales, en tal supuesto señala Luis Bazdresch *"que el juicio de amparo comprende a las autoridades mexicanas sin ninguna distinción y por ello todas están obligadas a someter sus actos a dicho juicio cuando una persona reclama que se han violado sus garantías constitucionales"* (7).

Sin duda toda autoridad ya sea judicial, legislativa o ejecutiva se encuentra obligada a respetar la Constitución sin ninguna distinción; sin embargo, hay que destacar que por ley existen autoridades que se excluyen de someter sus actos a la consideración de un juicio de amparo, lo que quiere decir que las demás si pueden someterse; de la mayor relevancia es saber contra de cual o cuales autoridades se puede promover amparo, saber de cuales se puede defender el particular, situación que también es fácil de resolver, bastando con analizar su actuar, su imperio para obligar a cumplir con sus determinaciones y obvio, la normatividad que regula su actuación, y que ese actuar sobrepase o no los lineamientos que marca la ley de donde emana; todo esto acompañado de otras características que más adelante se detallarán.

LOCALIZACIÓN

Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Marzo de 1999 Tesis: 2a. XXXVI/99 Página: 307 Materia: Administrativa Tesis aislada.

RUBRO

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

TEXTO

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral,

(7) BAZDRESCH, Luis. *El Juicio de Amparo*. Curso General, Cuarta Edición. Ed. Trillas, S.A. de C.V.. México, 1988, página 13

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.

PRECEDENTES

Contradicción de tesis 71/98. Entre las sustentadas por el Tercer y el Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, 19 de febrero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Sin embargo, existe algo más importante y que además nos preocupa, es el saber como solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de aquellas autoridades que actúan con todas las características citadas en el párrafo inmediato anterior, pero que jurídicamente no es una autoridad por faltarle alguno o algunos de los requisitos que cumplen las autoridades legales; lo anterior es lo que se conoce como *Autoridad Responsable de Hecho*, pues si bien es cierto que toda autoridad en México está obligada a respetar la Constitución, con mayor razón la Justicia de la Unión obliga y debe obligar a éstas autoridades, que aunque no se encuentren jurídicamente facultadas para realizar determinados actos, los realizan y con mayor razón se debe proteger al ciudadano en nuestro país de toda arbitrariedad por medio de éste juicio.

La *Autoridad Responsable de Hecho*, también llamada "*Autoridades de facto*", son aquellas que con el mismo poder de mando, de hacerse obedecer e imponer sus determinaciones a los demás individuos aún en contra de su voluntad, ésta no se encuentra en la Ley, es decir, carece de existencia legal por no encontrarse facultada para realizar determinado acto, o estando facultado por la ley realiza actos fuera de su competencia territorial, material, o fuera de tiempo; así como otro tipo de

TESIS CON
FALLA DE UNANIMIDAD

situaciones que analizaremos más adelante en otros capítulos con mayor abundamiento, sin embargo resulta un poco difícil visualizar cuando estamos hablando de una *Autoridad de Hecho* y la forma de impugnar sus resoluciones o actos, que si bien es cierto el amparo contra las mismas es procedente, también es cierto que no existe en la Ley de Amparo una descripción adecuada y clara de lo que debemos entender por tal, y además resulta que en muchos de los libros que hablan sobre ésta parte del Derecho ni siquiera se menciona; por ello la necesidad de buscar nuevas formas de describirla y analizar sus actos, así como las diferentes formas en que se presenta.

Por el momento se estudiarán las evoluciones que ha tenido la *Autoridad Responsable* dentro del Juicio de Amparo a lo largo de su vida legislativamente hablando, encontrando grandes rezagos que a la fecha se siguen dando y que más adelante trataremos de encontrar la forma de cómo solucionarlos, para que el Juicio de Amparo sea más flexible y favorable al quejoso que por lo regular siempre tiene todas las de perder, y con ello no dejar que la autoridad con su poder de imperio antes descrito, imponga en algunas ocasiones determinaciones absurdas y fuera de todo marco legal, sobretodo aquellas que se les denomina "*Autoridades de Hecho*".

2.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE, EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, QUE EXIGE EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LOS JUICIOS QUE HABLA EL ARTÍCULO 101 DE LA MISMA DE 1861.

Esta fue la primera Ley de Amparo, aprobada el 26 de noviembre de 1861, y promulgada el 30 de noviembre de 1861, con el nombre de *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma*; esta legislación únicamente reconoció la calidad de partes en el juicio de amparo al

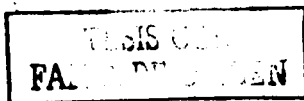
promotor fiscal (ahora Ministerio Público), al quejoso y a la autoridad responsable, pero ésta última para el solo efecto de ser oída, como lo estableció el artículo 7º de la misma, y ninguna intervención tuvo el tercero perjudicado.

Esta ley no permitía ninguna participación a la autoridad responsable, por lo tanto no tenía ningún derecho para actuar o hacer valer cualquier medio de impugnación o defensa que existiera, sino para el sólo efecto de ser oída, por lo tanto, solo era mencionada para el efecto de que en caso de conceder el amparo al Quejoso, ésta tendría que acatar el mandamiento judicial que en ese entonces fuera dictado. Al efecto me permito citar el artículo 7 de la mencionada ley:

"Artículo 7.- Si el juez manda abrir el juicio, lo substanciará inmediatamente con un traslado por cada parte, entendiéndose como tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, para el sólo efecto de oírlo..."

Como se puede apreciar, a la autoridad responsable en esta ley, no tenía un concepto legal como actualmente se ha hecho, de tal suerte que lo podemos obtener de los artículos 1, 2, 3, 20, 21, 27, 28, de la propia ley, en los cuales se estableció la procedencia del amparo contra autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales sin así mencionarlo textualmente, pero única y exclusivamente éstas podían ser oídas en el juicio de amparo, sin tener derecho a defenderse de las imputaciones que el quejoso le hacía, pues lo único que le quedaba era esperar a que resolviera el Juzgador para luego acatar el mandamiento de amparo; al respecto, Arturo González de Cosío, sostiene que consistía en lo peligroso de que un poder de mando de la Autoridad podría entorpecer el cumplimiento de la justicia (8). El artículo primero permitía hacer valer el juicio de amparo contra la autoridad legislativa, ordenando lo siguiente:

(8) GONZÁLEZ DE COSÍO, Arturo. El Juicio de Amparo. Segundo edición. Editorial Porrúa, S.A., de C.V. México, 1986, página 73.



“Artículo 1º.- Los tribunales federales son exclusivamente competentes, siempre que se trate de rebatir las leyes de la Unión o de invocarlas para defender algún derecho en los términos de esta ley.”

Por otra parte, y como ya sabemos, la principal función del amparo entre otras es proteger las garantías individuales de los gobernados, mismo que se contenía en el artículo segundo de la citada ley:

“Artículo 2º.- Todo habitante de la República que en su persona o intereses crea violadas las garantías que le otorgan la Constitución o sus leyes orgánicas tiene derecho de ocurrir a la Justicia Federal, en la forma que le prescribe esta ley, solicitando amparo y protección.”

De la misma forma, tenemos que el artículo antes citado no daba clara y específicamente la oportunidad de saber si el amparo se podría promover contra autoridades judiciales, pero de la simple lectura del artículo 3º de la ley en comento, se puede observar que sí cabría la oportunidad de promover juicio de amparo contra las diligencias, resoluciones o cualquier acto dentro de un procedimiento, pues al mencionar que la queja debería presentarse ante el superior del Juez que la motivó, esto quiere decir, que el amparo podría promoverse contra un Juez que dentro del procedimiento dio motivo o violó las garantías individuales del quejoso, pues es sin duda un Juez aquel que siempre resuelve controversias de los particulares en un Juicio, sin inmiscuir en ésta parte a los Jueces que conocen del Juicio de Amparo, que es totalmente distinto a los del orden común o federal.

Por lo tanto, al citar dicho precepto que en una controversia judicial se promueve el amparo ante el superior de dicho Juez que motivó la queja, da la pauta a pensar de que se trata de un procedimiento judicial y por lo tanto era ya permisible o procedente el amparo contra las autoridades judiciales, encontrando

nuevamente deficiencias, pues solamente se señala ante quien se promueve, y sin embargo no establece en contra de que autoridad, teniendo que deducirlo como anteriormente se ha analizado; pues hay que tomar en cuenta que una autoridad judicial puede resultar todas aquellas personas que intervienen en un juicio, como lo puede ser un notificador o ejecutor, secretario de acuerdos, y en algunos casos el Ministerio Público. De tal suerte que el artículo antes mencionado establece lo siguiente:

“Artículo 3º.- El ocurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que reside la autoridad que motiva la queja; y el que la motivare fuera dicho juez, ante su respectivo suplente. En el ocurso se (sic) espresará detalladamente el hecho, y fijándose cual es la garantía violada.”

Así tenemos que también ya se contemplaban las controversias constitucionales por invasión de soberanías, pues los artículos 20, 21, 27 y 28, establecían lo siguiente:

“Artículo 20.- las leyes o actos de la autoridad federal que vulnieren o restrinjan la soberanía de los Estados pueden reclamarse por cualquier habitante de la República; pero la reclamación se hará en los términos que prescribe esta ley, y no surtirá otro efecto que amparar al individuo en el caso especial, sobre el que versare su queja.”

“Artículo 21.- Cualquiera pues que fuese compelido a ejecutar un acto o al cumplimiento de alguna obligación procedente de leyes o actos de la autoridad federal, que en su concepto invadan o restrinjan la independencia del estado, puede ocurrir en defensa de su derecho al juez de distrito de su demarcación.”

“Artículo 27.- Cualquier habitante de la República puede oponerse a las leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan las

atribuciones de los poderes de la Unión; pero su oposición deberá formularse en los términos que dispone esta ley, y, no surtirá otro efecto que el señalado en el artículo 20."

"Artículo 28.- Todo el que se considere que no debe cumplir cualquiera ley, o sujetarse a un acto de las autoridades de los Estados, porque obran en materias que no son de su incumbencia, podrá ocurrir al juez de distrito respectivo, esponiéndole por escrito los motivos de su pretensión."

De lo anteriormente tratado, y como se ha señalado, no le fue concedida ninguna facultad a la autoridad responsable para comparecer a juicio de amparo como una auténtica parte dentro del mismo, por lo que únicamente se le permitía ser oída; ahora bien, lo destacante de esto es la forma en que se fueron detallando anteriormente las autoridades contra las cuales permitía ésta ley, para promover amparo, son únicamente como ya se señaló, contra autoridades legislativas, ejecutivas, judiciales y por invasión de soberanías, sin que se haya especificado expresamente que requisitos deben cumplir para que sean tomadas como tales, o bien, si eran todas en general o en su caso sólo algunas, si eran de hecho o de derecho pues como se desprende los artículos 28 cabe señalar que ésta permitía que por cualquier autoridad que el gobernado creyera que violaba sus derechos, lo que daba oportunidad a que se hiciera valer por cualquier ente del Estado del cual el gobernado creyera que había afectado sus garantías; por esto, como ya se ha señalado, únicamente se destacaba al hacer un análisis de los preceptos antes citados, porque de otra forma no se señaló expresamente en dicha ley.

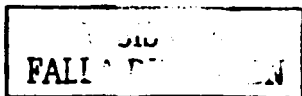
Este último artículo establece también que aquel individuo que considere que no debe respetar una ley o sujetarse a un acto porque según esta persona la Autoridad obra en materias que no son de su incumbencia, esto podría pensarse que es el principio de lo que permitía entablar una demanda de amparo en contra de

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

aquella autoridad que obraba fuera de su jurisdicción o competencia; pues como ya se ha señalado anteriormente la Responsable de Hecho es aquella que no es legal, o sea que la ley no le faculta para realizar determinados actos o porque estando facultada para ello actúa fuera de su ámbito territorial, espacial o material entre otras, de cualquier forma era un precepto que le daba la oportunidad a interpretarse de esta forma, sin que se hiciera un forma especial pronunciamiento de lo que debía entenderse por autoridad responsable y menos aun de lo que significa una *autoridad responsable de hecho*, que para éste último debemos analizar además de lo aquí señalado para cualquier autoridad, otras características y formas de actuar como más adelante se verá, pues son materia de estudio de otro capítulo.

3.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1909.

Después de la primera Ley de Amparo de 1861, *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma*, fueron creadas otras leyes que regulaban el juicio de amparo, sin embargo es hasta el *Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909*, es en donde por primera vez se le otorga legalmente a la autoridad emisora o ejecutora de un acto reclamado o ambas, como *autoridad responsable*; ya que como se ha mencionado en anteriores párrafos, la autoridad responsable si tenía tal carácter de ser parte en este juicio, pero no se le daba el derecho para actuar en el juicio de amparo, y sólo era para efecto de ofrila sin tener ninguna participación, sin embargo, fue hasta éste Código, en donde tiene una participación especial, y cuando se comienza a dar una definición legal de la misma, como más adelante se verá.



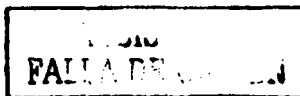
Este Código contenía un Título Segundo denominado *De los juicios*, que esencialmente regulaba el amparo en el cual se incluía el Capítulo VI, que dividido en trece secciones: I: Sobre el juicio de amparo; Sección II: De la competencia; Sección III: De los impedimentos; Sección IV: De los casos de improcedencia; Sección V: De la demanda de amparo; Sección VI: De la suspensión del acto reclamado; Sección VII: De la substanciación del juicio; Sección VIII: Del sobreseimiento; Sección IX: De las sentencias y demás resoluciones de la Corte; Sección X: Del amparo contra actos judiciales del orden civil; Sección XI: De la ejecución de las sentencias; Sección XII: De la jurisprudencia de la Suprema Corte; Sección XIII: De la responsabilidad en los juicios de amparo.

En el artículo 670 como ya se había mencionado, es en donde por primera vez se reconoce como parte en los juicios de amparo, a la autoridad responsable; y en el artículo 671, lo que se entiende legalmente por "*autoridad responsable*" para los efectos del juicio de amparo.

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

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

En estos dos preceptos antes citados se puede apreciar que se hizo una clara distinción entre los que es la autoridad responsable ejecutora que se indica en la primera parte del Artículo 671, y la autoridad responsable ordenadora que se menciona en la segunda parte del mismo precepto. De la misma forma el Artículo 703, también hace referencia a que la demanda habrá de interponerse contra la



autoridad ejecutora, y sólo en el caso excepcional del diverso numeral 668, relativo a la pena de muerte, ataques a la libertad, destierro, o algún otro de los enumerados en el Artículo 22 de la Carta Magna, deberá promoverse contra la autoridad ordenadora.

"Art. 703. La demanda de amparo debe entablarse precisamente contra la autoridad que haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto que se reclama, o contra la autoridad que lo haya ordenado en los casos del artículo 668."

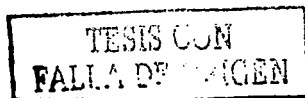
"Art. 668. Cuando se trate de la pena de muerte, de ataques a la libertad individual, destierro o algún otro acto de los enumerados en el artículo 22 de la Constitución Federal y el individuo a quien perjudique el acto esté imposibilitado para promover, podrá hacerlo otro en su nombre; pero el juez mandará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

De acuerdo a los artículos 671 y 703, es autoridad responsable quien dictó el acto, cuando se trate de una resolución judicial o administrativa, y que por otra parte precisamente debería entablarse la demanda contra la autoridad que lo haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, o contra la autoridad ordenadora en los supuestos del numeral 668; sin embargo, prácticamente estableció dicho precepto que la demanda sólo tendría que ser en contra de la ejecutora y que sólo en los casos del artículo 668 contra la ordenadora, pues podría pensarse que constreñía a que la parte quejosa señalará en esos casos a sus autoridades no permitiéndoles que señalarán ambas sino en los casos que señala la ley, pero recordemos que esto no era muy apropiado pues en la práctica puede suceder que

en el caso de la ordenadora, el acto reclamado no lo ejecute ella misma y tenga que acudir a otra autoridad para que ésta la ejecute, y en el supuesto que el quejoso solo citara en su demanda como responsable a la ejecutora, el acto se tendría como consentido y entonces se sobresee el amparo, y por otra lado, si sólo señala a la ordenadora, y no a la ejecutora, podría darse el caso de que la ejecutora antes de que se conceda el amparo, ésta última ejecute el acto y dejaría sin efecto el mismo.

De lo anterior, se entiende que en ésta ley, a la responsable se le pretendió dar un significado más apropiado para efecto de promover el amparo, en el cual se pretendía que se diferenciara entre la ordenadora y la ejecutora, sin embargo, no fue completo debido a la deficiencias que se han manejado en el párrafo inmediato anterior, pues todavía no se establecía con claridad la autoridad responsable, o mejor dicho, se pretendió dar una diferencia entre ejecutora y ordenadora sin llegar a su fin, o por lo menos señalar como ya hemos visto en la Ley de 1861, *Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma*, en la que se hacía referencia a la Autoridad de Hecho sin ser expresamente así denominada.

En este mismo orden de ideas, hemos sido reiterativos en lo que se refiere a la definición que debieron contener las anteriores leyes de la autoridad responsable, ya que además de ser el tema de estudio de la presente tesis, resulta importante que en la ley aparezcan las características de la autoridad responsable de derecho y de hecho, pues es resulta que en el caso de ésta última señalada, el amparo si es procedente, pero resaltan las siguientes preguntas ¿quien es la autoridad?, en este caso, como ya se ha analizado en anteriores párrafos, son éstas las personas o entes del Estado facultados por una ley, y otra pregunta resultaría así, ¿si no está en ley ya no son Autoridades?, y entonces se da el caso que éstas últimas dañan o vulneran nuestras garantías; son muchas interrogantes que resaltan, sin embargo en éstas leyes que ahora analizamos no se puede esperar que hayan tenido un concepto de



autoridad y más aún de autoridad de hecho, cuando todavía ni siquiera definían correctamente lo que es la Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo.

4.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 104 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, (1919).

Esta Ley de Amparo de 1919, estableció de una manera más amplia contra quién debía enderezarse la demanda de amparo, comprendiendo a la autoridad ejecutara y a la ordenadora, o a las dos al mismo tiempo; asimismo se reconoció nuevamente la calidad de parte a la Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo, y se señaló el concepto legal de la misma, pero resultó ser idéntico a la que dio la Ley de 1909 en su artículo 671.

Hay que recordar que en el Juicio de Amparo, la autoridad responsable se asimila a la contraparte del quejoso, situación que ya ha sido estudiada, así tenemos que en esta ley de 1919, se detalló un poco más que en la de 1909, es decir, contra quién debería entablarse la demanda de amparo, tal es el caso que en el artículo 46 de la misma se señala:

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

Recordemos que al referirnos en anteriores párrafos respecto a la Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, el cual regulaba al Juicio de Amparo, se decía que era muy pobre la definición y también contra quien se debería promover la demanda, pues de la misma se desprendía que sólo se podría promover el amparo contra la autoridad que ejecute, trate de ejecutar o haya ejecutado, "o" contra aquella que lo haya ordenado, es decir, una u otra; de tal suerte, que en esta ley que nos

incumbe, se ha tocado lo relevante a que la demanda deberá entablarse contra la autoridad que haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto o bien en contra de aquella de la que ha emanado el acto o contra ambas. En este caso ya teníamos la oportunidad de hacer valer nuestra demanda contra las dos autoridades, pues de lo contrario como ya se ha explicado, caeríamos en causales de sobreseimiento por no señalar a una u otra autoridad, ya que en el supuesto que el quejoso sólo citara en su demanda como responsable a la ejecutora, el acto se tendría como consentido por no atacar a la emisora y entonces se sobresee el amparo, y por otra parte, si sólo señala a la ordenadora, y no a la ejecutora, podría darse el caso de que la ejecutora antes de que se conceda el amparo, ésta última ejecute el acto y dejaría sin efecto el mismo.

En este mismo orden de ideas, la autoridad responsable siempre ha sido un problema de definir, y mucho más en las propias leyes de amparo que hemos venido citando, sin embargo, a nuestro criterio se comenzaba a dar la pauta de que la autoridad podría ser cualquier ente del Estado que dictara, ordenara o estableciera un acto que vulneraba las garantías de los gobernados, pues el simple hecho de mencionarse en ésta Ley de Amparo de 1919, que es "aquella de donde haya emanado", lo que quiere decir, es que no importando si esa autoridad de donde emanó el acto, se encontraba actuando con facultades o no, o si teniendo facultades, se encuentra fuera de su jurisdicción, en fin esa definición que señala el artículo 46 de la multicitada ley, es apropiada para que un gobernado si se sintiera afectado en sus garantías, entablara demanda en contra de esa autoridad de la cual sintió que agredió tales derechos.

En esta Ley, nuevamente comienza a operar la oportunidad de impugnar todo acto de autoridad y en contra de las autoridades de hecho, pues solo hemos encontrado un antecedente de ello en la "Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma" de 1861, sin embargo faltó

hacer referencia a las características del acto reclamado par que sea tomado como tal y que más adelante se tocará tal punto.

5.-LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA LEY DE AMPARO DE 1936.

Esta ley es la que actualmente regula al Juicio de Amparo y estuvo originalmente compuesta de 210 artículos, sin embargo ha sufrido diversas reformas, y a la fecha se compone de 234; estas reformas también han tenido que ver con la multicitada definición legal de lo que se entiende por "*Autoridad Responsable*"; como en todas las anteriores leyes citadas en éste capítulo de la presente tesis, pues ya se incluía a la responsable como parte del Juicio de Amparo, sin embargo, con ésta Ley ya se hace referencia a la autoridad no sólo como una ordenadora o ejecutora, sino además daba la pauta de señalar una o varias autoridades que hubieren intervenido en el acto reclamado. Como se desprende del artículo 5° de la multicitada ley; sin embargo necesitaríamos revisar los juicios de amparo de ese tiempo para saber si los jueces permitían promover demanda de amparo, señalando varias autoridades.

"Artículo 5°.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- ...

II.- La autoridad o autoridades responsables."

Así tenemos, que en ésta ley de 1936 se da un cambio considerable del significado de Autoridad Responsable, sin embargo al parecer es similar a las anteriores, pero ésta nueva tiene en un solo conjunto lo que debe entenderse como tal, sin especificar ni dividir a las ordenadoras o ejecutoras, que si bien es cierto es importante, esto debe utilizarse para efectos de la suspensión del acto reclamado que más adelante en otros capítulos se abundará, pero lo importante de ésta ley, fue

TRABAJADO CON
FALLA DE ORIGEN

que señaló a la autoridad responsable como aquella que realiza todos los actos citados en el artículo 11 de la misma o algunos, teniendo entonces los quejosos la oportunidad de señalar todas las autoridades que intervinieron en el acto que afecte sus garantías y que haya realizado las conductas señaladas con el mismo.

Por otra parte, en ésta Ley se le dio más participación en el juicio, ya que la autoridad responsable comienza a tener más posibilidad de defenderse, pues puede promover recursos, concurrir a audiencias, y ofrecer pruebas:

"Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado; pero tratándose de amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta ley, podrán interponer en todo caso tal recurso."

"Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión."

Como ya se señaló, en esta ley se dio un cambio considerable por lo que respecta a la autoridad responsable, sin embargo posteriormente volvió a sufrir más cambios y también en ésta última señalada, pues se agregaron más conductas que encuadran a lo que puede determinarse como autoridad y esto último para los fines de Amparo contra Leyes, que tal parece que en ésta ley se les olvido señalar; por lo pronto la autoridad ya tenía y tiene los medios para defenderse de las imputaciones que los quejosos les hacen, y aportar pruebas para desvirtuar los hechos que se señalan e impugnar las resoluciones de las autoridades que conocen del amparo.

1951 CON
FALLA DE ORDEN

6.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO, DE ACUERDO A LA LEY DE AMPARO VIGENTE.

La ley de amparo se ha modificado en diversas ocasiones, mediante las reformas que se publicaron el 05 de enero de 1988, el 10 de enero de 1994, 08 de febrero de 1999, 09 de junio de 2000 y 17 de mayo de 2001, sin embargo la más considerable para nuestro estudio, fue la publicada el 05 de enero de 1988; tal es el caso que el artículo 11, ha tenido diversas adiciones por lo que se refiere a las conductas en lo que se imputan a la autoridad, para poder tener una mejor descripción de lo que se debe considerar como responsable, en el juicio de amparo. El artículo 11, en términos de la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936, contenía las características de la responsable como aquella que **dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.**

Asimismo, como nos podemos percatar las variaciones que ha tenido éste precepto, son en lo siguiente: se agrega además de lo referido en el párrafo inmediato anterior, que también es aquella que **promulga y publica**; a lo que nos permitimos manifestar que da un significado distinto al que la original ley describía como autoridad responsable, pues en un principio señalaba que era aquella que dictaba “u” ordenaba, lo cual hacía pensar en que era un mismo significado, mismo que resultaba incorrecto, pues un ente revestido con poder de mando podría dictar un acto, y sin embargo ésta no lo ordenaba, en fin, es una de las circunstancias que se verán más adelante en donde hablaremos de las características de la Autoridad de Hecho en el juicio de amparo, no sin antes mencionar que en virtud de que se prestaban a diversas interpretaciones como una muy simple que se ha realizado aquí, es por ello que se amplió dicha definición, pues al citar que es aquella también quien promulga y publica, da la oportunidad de atacar de lleno y más a fondo las leyes que se encuentran violatorias de las garantías individuales según el quejoso,

pues esto permitió citar a juicio de amparo, a todas aquellas autoridades que intervienen en la creación de una ley, desde el principio hasta su fin como más adelante se señalará y se verá más detenidamente.

CAPÍTULO II

1.- DEFINICIÓN DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO.

A) CONCEPTO DE AUTORIDAD

Se ha planteado el concepto de autoridad en el capítulo anterior, en el cual ahora profundizaremos comenzando por el origen de ésta, y como surge en un sistema jurídico como en el de nuestros tiempos, por lo que tendremos que remontar a aquella época en el cual la autoridad era representada por un líder, es decir, aquel que daba ordenes y establecía su mando ya sea por medio de la fuerza física o por medio de su sabiduría. Se dice que todas las personas tenemos la necesidad de vivir en sociedad, y ésta a su vez tiene la necesidad de contar con un líder, aquella a la cual los demás individuos respetan y obedecen sus determinaciones, por lo tanto, en la actualidad es a través de la autoridad por medio de la cual un Estado mantiene un orden específico previamente determinado. En algunas ocasiones el ejercicio del poder público, ha traído como consecuencia, que se sobrepasen en su actuar, violando los derechos fundamentales de las personas, es por ello que surge el Juicio de Amparo, como protector de esos derechos fundamentales plasmados en nuestra Constitución, a los gobernados.

Al respecto de la necesidad de las personas de vivir en sociedad, Giorgio del Vecchio, opina

“Ya desde el momento mismo de su nacimiento, el individuo se encuentra formulando parte de aquella primera especie de sociedad (paternal o familiar) que resulta constituida por el mero hecho de la generación.”

Asimismo, Rafael Rojina Villegas, establece

“conforme a las ideas sociológicas que consideran al Estado como un producto social, éste alcanza la categoría de una estructura social, pero dentro del

orden jerárquico de las estructuras, algunas logran la categoría de ser formas indispensables de solidaridad social, para mantener la disciplina y el control en la convivencia humana. El Derecho y el Estado se presentan desde este aspecto como formas de estructuración imprescindibles en la organización social. El Derecho como actividad normativa mantiene la solidaridad social y logra la sinergia de los factores y de los intereses sociales. El Estado como aparato coactivo, como organización de autoridad y de mando, mantiene esa disciplina social impuesta por el derecho y logra a través de sus órganos integrar o constituir una superestructura social suprema o soberana, de tal manera que impone su autoridad a todas aquellas corporaciones que existen dentro de su seno. Por eso se dice que el Estado es la superestructura máxima."

"En sus relaciones con la libertad humana, el Estado ha sido considerado sucesivamente como un instrumento o aparato coactivo que garantiza a ésta, o bien, como una restricción al libre juego de las libertades naturales y sociales, o finalmente, como un término medio que en unión con el derecho debe colocarse entre la anarquía y el despotismo. Dependerá del criterio ético del que se parta, para considerar al Estado como un bien indispensable para garantizar la libertad humana, salvando a los hombres de todas aquellas consecuencias funestas que trae consigo el libertinaje, el poder del más fuerte, la venganza privada y la administración de justicia por propia mano, o como un mal, que viene a restringir el derecho de la libertad."(9)

Como hemos visto, el Estado forma parte importante en la definición de lo que debemos entender como autoridad, ya que según hemos descrito, éste es quien ejerce el poder de mando sobre aquellas personas que se encuentran dentro de un territorio. El Estado como aparato coactivo, como organización de autoridad y de mando, por medio del cual mantiene esa disciplina social impuesta por el derecho

9.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Teoría General del Estado*, Ed. Fuentes Impresores, S.A. Segunda edición, México. 1968. página 65 y 67.

y que por medio de sus órganos tiene que integrar o constituir una estructura social suprema o soberana, de tal manera que impone su poder a todas aquellas personas que existen dentro de su seno.

Por otra parte, Mario de la Cueva, manifiesta al respecto

"El Estado es un poder que se ejerce sobre la comunidad humana que habita en un territorio: cuando se medita sobre un Estado, sólo provisionalmente se atiende al territorio y a sus habitantes; más tarde se recurre a la idea de poder, no puede pensarse que las leyes son dictadas por el territorio y a veces ni siquiera por los hombres, sino por el poder. Esta representación empero, podría llevarnos a identificar al Estado con el gobierno; ello hace que varias corrientes afirmen que efectivamente, el Estado es el gobierno, que la palabra Estado es un nuevo término que se inventa en el renacimiento y que se usa desde entonces para designar al gobierno; así uno de los grandes maestros del Derecho en Francia, León Duguit, nos dice: "La palabra Estado es la cortina que le ha puesto delante de los ojos de los hombres para ocultarse el hecho real del dominio de unos sobre los demás; el Estado es solamente el gobierno, es el proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernado.""

Así tenemos, que la conducta de las personas se obedece a cierta actuación a su vez que les son impuestas, de las que sobrevienen las ideas de que éstas se encuentran acompañadas de un orden válido, o de una norma, de una autoridad y un deber. El Estado por medio de su gobierno, al emitir sus determinaciones o imponer su conducta a otros individuos, su obediencia, depende a la exigencia de una apariencia de legalidad o rectitud, es decir, la idea ligada al comportamiento humano las ideas y sentimientos que acompañan tal comportamiento externo, el de obedecer a la máxima autoridad de donde éste individuo al que se le ha impuesto

tiene que obedecer, de ahí que el gobierno por medio de sus órganos sea la máxima autoridad de un Estado.

En virtud de que las personas que viven dentro de un Estado y como consecuencia en sociedad, tienen en su espíritu una idea del derecho, y ésta la de un conjunto de norma válida, la de un sistema normativo de derecho positivo, por ello las acciones son caracterizadas por el hecho de que son provocadas o están acompañadas por ideas cuyo contenido es el derecho como sistema normativo. No solo las personas actúan en una o determinada forma por el simple hecho de querer realizar o no, los actos o las conductas que el gobierno les impone por el simple hecho de pensar que es la máxima autoridad, sino por el contrario, su conducta va determinada por el temor o la idea, que en virtud de que el estado es el rector de la sociedad donde nos encontramos, esa rectitud se encuentra dotada de un poder coercible, poder que puede llegar a obligar a los individuos a realizar conductas aún en contra de sus voluntades, y por ende a darle más poder a las autoridades que cuentan con el mismo a actuar de determinada forma que a veces violan los derechos de los ciudadanos, o peor aún que esos entes del Estado, en algunas ocasiones no cuentan con dicho poder y sin embargo ante la necesidad, el temor, o la idea del gobernado de obedecer, toma en consideración lo que se impone sin a veces saber que se le está violando sus derechos.

Es preciso señalar lo que Hans Kelsen manifiesta, y al respecto,

“desde el punto de vista de la jurisprudencia normativa, la orden de pagar un impuesto difiere de la amenaza del gangster y de la petición del amigo, el hecho de que únicamente la primera proviene de un individuo que se encuentra autorizado para formularla, de acuerdo con un ordenamiento jurídico cuya validez se supone. Desde el ángulo visual de la jurisprudencia sociológica de Max Weber, la diferencia consiste en que el individuo que recibe la notificación en que se le exige que pague un impuesto, interpreta la notificación en esa forma. Paga el

impuesto considerando que la orden de pagarlo es un acto realizado por un individuo que tiene la facultad de hacer tal cosa, de acuerdo con un ordenamiento que el contribuyente considera válido. Desde el punto de vista externo podría conducirse de manera idéntica respecto a la notificación de las autoridades fiscales, la amenaza del jefe de banda y la carta de su amigo. Desde el punto de vista subsiste, sin embargo, una diferencia. El primer hecho representa el cumplimiento de un deber jurídico, los otros no. Desde el punto de vista sociológico, la diferencia de los tres puede sostenerse únicamente si se considera el concepto del derecho en la forma en que realmente existe en el espíritu del sujeto a quien los ejemplos se refieren. Sociológicamente la diferencia decisiva entre los tres casos reside en que la conducta del contribuyente se encuentra determinada o al menos acompañada por la idea de un orden válido, de una norma, de una autoridad y de un deber, mientras que en los otros, su conducta no está determinada ni acompañada por esa idea.” (10)

En este caso la sociología del derecho determina que es muy importante la conducta de los individuos y su aceptación respecto a las personas que se encuentran con un “plus valor” de éstos, es decir de aquellas personas u órganos del Estado a los cuales se encuentran sometidos mediante un “IMPERIUM”, pues la idea de cumplir alguna determinación, sobreviene de un proceder interno y no de la idea de que la orden, obligación o conducta determinada sobrevenga de una autoridad perteneciente al Estado en que se encuentra sujeto. En este supuesto, las personas sometidas a una sociedad sujetas a las disposiciones que el Estado determina, se le puede atribuir a su conducta, la apariencia de legalidad o rectitud del acto a realizar, pues se supone que al ser un acto que emite su órgano supremo, éste acto se encuentra debidamente autorizado, sin tomar en cuenta los orígenes de dicho acto como los que se han señalado anteriormente; es decir, la idea de que el

10.- Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM. Pág. 209

acto sobrevenga efectivamente de una autoridad con las facultades que el Estado por medio de sus poderes le ha concedido.

Se ha tratado de explicar el origen de la autoridad y el como las personas se han formado una idea de lo que significa, pues resulta que dentro de un territorio se ha dicho, existe una sociedad y como consecuencia dicha sociedad se encuentra regida por un Estado en nuestro caso, el Gobierno de los Estado Unidos Mexicanos; por ello, las personas que vivimos dentro de éste Estado, tenemos muy claro que nuestra máxima autoridad es el gobierno mexicano, por medio de sus órganos, y es quien nos va someter a las determinaciones que establezca y como ya se ha señalado, aún en contra de nuestra voluntad.

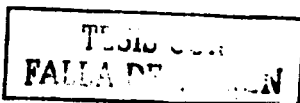
Por lo tanto en algo hemos entendido que en una Autoridad, aquella que se encuentra por encima de los individuos comunes con un "plus valor" respecto de los gobernados, entendiend como éstos últimos, aquellas personas a las que va dirigida la función pública, que no tienen que ver con el cumplimiento de las actividades, mandamientos y obligaciones del Estado, pues éste es quien tiene en su poder la organización misma de la sociedad que vive dentro del mismo, haciendo valer sus determinaciones por diversos medios que éste establece, e incluso aún por encima de la voluntad de los individuos que conforman dicha sociedad.

Mucho se ha hablado de que el Estado es el regulador de la conductas de los individuos que conforman la sociedad que se encuentra dentro del mismo; ahora bien, también se ha dicho que el Estado al encontrarse por encima de los individuos de dicha sociedad, se entiende como la "autoridad" de éstos, haciendo valer sus determinaciones por diversos medios que éste establece, y en algunos casos por encima de su voluntad; asimismo tenemos que el Estado al encontrarse debidamente organizado ejerce sobre la sociedad un poder del que deriva su fuerza, de un orden

jurídico previamente establecido, es decir el Estado como regulador de la conducta de las personas, es posible ejercerlo, únicamente cuando el primero se encuentra en condiciones de inducir al segundo a que realice la conducta deseada por él, pero dentro del marco de un orden normativo regulador de la conducta humana, previamente establecido. Ahora bien, analicemos lo que nuevamente señala Hans Kelsen.

"Ciertos actos de seres humanos individuales son considerados como acciones del Estado. No todo individuo es capaz de realizar actos que tengan carácter de actos del Estado, y no toda acción de una persona capaz de realizar actos estatales tiene tal carácter. El Estado es por decirlo así, un punto común sobre el cual diversos actos humanos son proyectados, un punto común de imputación de diferentes acciones humanas. Los individuos cuyas acciones se atribuyen o imputan al Estado, son los llamados "órganos" del mismo. Sin embargo no todo individuo es capaz de realizar un acto estatal, y sólo algunas acciones de los capaces de realizarlos valen como actos del Estado."

"La imputación de una acción humana al Estado sólo es posible cuando dicha acción se halla determinada en forma específica por un orden normativo, el jurídico. Una acción vale como acto del estado cuando es ejecución de aquel ordenamiento. Las acciones por las cuales el orden jurídico es ejecutado de manera más directa, son los actos coactivos establecidos como sanciones por el propio orden. Pero, en un sentido más amplio, el orden jurídico es ejecutado a través de aquellas acciones que son preparatorias de una acción y, particularmente, de las que culminan en la creación de normas sancionadoras. No solamente son actos del estado las acciones humanas por las que el orden jurídico se ejecuta, sino también por las cuales es creado. No sólo los actos de ejecución, también los legislativos son estatales. Imputar una acción humana al Estado, como a un sujeto invisible, es referirla, como acción de un órgano estatal, a la unidad del orden que



prescribe esa acción. En cuanto persona, el estado no es sino la personificación de esa unidad. Decir "órgano del Estado" es lo mismo que decir "órgano del derecho". (11)

En virtud de que el Estado para su organización, requiere dividir sus actividades en diversos órganos que lo auxilien a desempeñar las funciones que tiene que realizar para la rectoría de la sociedad que se encuentra dentro de éste, ya que no es posible que una sola persona realice dichas actividades y mantenga un orden en esa sociedad, asimismo, dichos órganos se encuentran a su vez conformados por personas de esa misma sociedad a las cuales el Estado por medio de un orden normativo regulador previamente establecido; les concede las facultades de realizar actos a favor del Estado, hacia los individuos de la multitudinaria sociedad. De tal suerte, tenemos que los actos del Estado por medio de las acciones humanas no sólo son ejecutadas, sino también creadas, es decir, la actividad de la persona a quien el Estado encomienda la realización de determinada conducta en contra de otro individuo, es un actuar del Estado y como consecuencia un acto de Autoridad, y a su vez dicha actuación deberá estar previamente establecida en una ley, lo que significa que también ese actuar de crear la conducta a realizar o sanción a imponer, también es una actuar de la autoridad, del Estado.

"La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano. Tales funciones, sean de creación o de aplicación de normas, tienden, en última instancia, a la ejecución de una sanción jurídica."

"La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora del derecho. Además de éste concepto existe otro menos amplio, un concepto material, de acuerdo con el cual un individuo es órgano del

11.- Ob. Cit. KELSEN, pag. 228

Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico. Un negocio jurídico, por ejemplo, un contrato, es, lo mismo que una resolución judicial, un acto creador de derecho. Las partes contratantes realizan, lo mismo que el juez, una función creadora; pero el juez es órgano del Estado en el sentido estricto del vocablo, porque es electo o nombrado para desempeñar esa función, que realiza profesionalmente y por la que recibe de manera regular un salario, que se paga con cargo al tesoro del Estado."

"Las características esenciales de un órgano en el sentido estricto del término, son las siguientes: es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano." (12)

En efecto, las personas que desempeñan una función determinada para el orden jurídico, tienen el carácter de órgano del Estado, funciones, de creación, de aplicación de normas o resolución de controversias, actividades que se encuentran constituidas según el cargo que desempeñen. Un individuo es titular de un órgano del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico, es decir cuando es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta multicitada función tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano, sin rebasar los extremos que la norma que lo faculta ha establecido.

Es evidente que el Estado es el rector de las conductas de los individuos que conforman una sociedad y en nuestro País así sucede, pues por medio de los órganos que lo conforman rigen la conducta de personas que se encuentran sujetas a éste régimen, ahora bien, en virtud de que éstos llamados órganos del Estado, se

12- Ob. Cit. KELSEN, pag. 229

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

encuentran organizados por personas cuyos nombramientos han sido a través del voto popular o por medio de la designación de un alto funcionario, sin embargo al tener tal carácter, nuestras leyes mexicanas les facultan para realizar determinados actos que resultan del cumplimiento necesario.

Nuestro principal objetivo con toda ésta explicación, era revisar como surge una autoridad, y como hemos visto, resulta de la adecuación a la necesidad de una sociedad de contar un órgano que mantenga un orden específico, y el cual pueda hacer valer sus determinaciones por encima de los demás individuos, por y para los cuales fue creado, de ahí tenemos que la autoridad necesariamente es aquella que va a mantener un cierto orden de diversas actividades dentro del país y en algunos casos fuera de él, actividades que pueden consistir en propiciar una conducta adecuada de los individuos, para realizar actos que la sociedad viva en armonía y orden, con la restricción de realizar dichas actuaciones por medio de una norma previamente establecida.

El poder que goza una autoridad, es aquél que la misma norma le designa, y asimismo, en virtud de ese poder previamente facultado, puede hacer valer sus determinaciones aún en contra de la voluntad de los demás individuos, siempre y cuando la norma que le faculta a dicha actividad también le faculta para imponer sus determinaciones, pues al ser el Gobierno el rector de las conductas externas de las personas, es la máxima autoridad con la que contamos, autoridad que se divide en una serie de órganos que lo conforman y que a su vez se ve reflejada en los individuos que la materializan, desarrollando conductas que como ya se ha señalado la ley previamente les ha facultado y que por ese simple hecho las realizan hasta por medio de la fuerza, es decir, coactivamente, para el caso de no acatar las decisiones que ésta impone.

La Autoridad impone sus determinaciones, en virtud de que cuenta con una ley que previamente le da la oportunidad a que realice dicha conducta y no por ser un simple capricho de ésta persona, la autoridad por esencia, tiene como misión fundamental dar órdenes e imponerlas contra la voluntad de aquellos a quienes van dirigidas, pues la imposición de una obligación, supone también la de los medios necesarios para poder cumplirla, ya que el Estado no podría realizar sus deberes públicos si no tuviera a la par, la facultad de coerción; asimismo, las órdenes a las que nos referimos, necesariamente deben estar dirigidas a obtener el bien común de los individuos que conforman la sociedad dentro del Estado, por conducto de los actos legislativos, judiciales y administrativos. Al respecto señala IGNACIO BURGOA,

"El contenido normativo del derecho, bien plasmado en disposiciones legislativas, expedidas por órganos determinados, o bien, como substratum de una práctica social constante y con fuerza de obligatoriedad, forzosamente debe estar garantizado, en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de tal suerte que la aplicación de lo jurídico no quede supeditada al arbitrio de éste. Ese poder, que también recibe el nombre de autoridad, considerado este concepto no en su acepción de órgano estatal dotado de funciones de ejecución y decisión, sino como actuación suprema, radica en la comunidad misma, en el propio grupo social, y es ejercido por entidades creadas a, las cuales expresamente se les ha conferido esa facultad." (13)

Es importante destacar nuevamente que la conducta a realizar por la autoridad, debe contar con una norma previamente establecida, que la conduzca a actuar esté de acuerdo a lo establecido en la misma, sin sobrepasar sus límites; además que esa norma jurídica que lo faculta, haya sido expedida por el órgano legislativo, debidamente facultado a su vez para emitir tal norma, ya que de lo

13.- Burgoa Orihuela Ignacio. *Garantías Individuales*. Porrúa. México. 1982 pag. 155

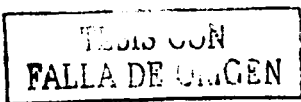
contrario nos encontramos en el caso de que la autoridad podría contar con facultades, pero que dichas facultades no fueron otorgadas por el órgano competente, y nos encontraríamos en uno de los varios casos de las "Autoridades de Hecho", lo cual será abundado en los siguientes capítulos. Sin embargo éstas son las características principales que deberemos tomar en cuenta para poder determinar una autoridad en el estricto sentido de la palabra.

2.- DEFINICIÓN DE AUTORIDAD RESPONSABLE

A) JOSÉ MARÍA LOZANO

El tratadista, define a la Autoridad responsable y para hacerlo realiza una serie de estudios a las diversas leyes que han venido regulando el juicio de amparo en México, por lo que manifiesta lo siguiente:

"No solo el legislador puede alguna vez violar las garantías individuales. Con más frecuencia ésta violaciones proceden de actos de la autoridad, principalmente de la administrativa en todos sus órdenes ó categorías. El hábito del mando produce fácilmente la tiranía y la arbitrariedad, contra cuyos efectos ha sido necesario precaver a los habitantes de la República por medio del Recurso de Amparo. Así cuando la autoridad pública viola con alguno de sus actos una garantía de un habitante de la República, éste tiene derecho para pedir a la justicia de la Unión que le imparta su protección. Procede la queja contra todo acto de autoridad ya sea civil ó política, militar, municipal, ó del orden rigurosamente administrativo, como los (sic) gefes) que están al frente de las oficinas de hacienda. Si el acto emana de una autoridad superior, como por ejemplo del presidente de la República, el recurso se entabla contra este acto aunque la sustanciación se entienda con la autoridad inmediatamente ejecutora. De la misma manera, si el



acto de una autoridad ó funcionario subalterno ha sido aprobado por el respectivo superior, ésta circunstancia no impide que el recurso se promueva y se siga contra el acto primitivo, la confirmación ó aprobación del superior, produce ciertos efectos que se relacionan con la responsabilidad que este contrae y con la que corresponde a la autoridad subalterna; pero si el acto aprobado viola una garantía individual, su aprobación en nada modifica su naturaleza, ni altera los derechos del ofendido." "La ley orgánica de este recurso de 19 de Enero de 1869, declara en su art. 8º, que no cabe en negocios judiciales... Se ha creído que la fracción 1ª del art. 101, hablando en general de los actos de cualquiera autoridad comprende los de la autoridad judicial; y que cuando estos actos, en negocios judiciales, violan una garantía individual, hay la misma razón que en otro caso cualquiera para proteger al ofendido en el goce de sus garantías." (14)

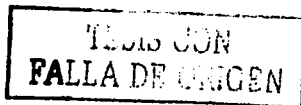
Continúa señalando el tratadista:

"DEL AMPARO POR LEYES Ó ACTOS DE LA AUTORIDAD FEDERAL QUE VULNEREN Ó RESTRINJAN LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS. Las leyes ó actos de esta especie, cuando afectan el interés ó el derecho de un habitante de la República, son igualmente objeto del juicio de amparo... En cada caso de ejecución de la ley, el interesado podía reclamar contra ella por medio del recurso de amparo: si la ley no se ejecutaba por no ocurrir casos de aplicación, la soberanía del Estado en nada quedaba amenguada por la existencia de una ley reducida á letra muerta."

"El tercero y último caso en que tiene lugar este recurso, se verifica cuando alguna ley ó acto de las autoridades de un Estado invaden la esfera de la autoridad federal." (15)

14.- LOZANO, José María. *Estudios de derecho constitucional Patrio*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Tercera edición faccimilar. México. 1980. Pag. 440 y 441.

15.- Idem. Página. 443.



En primer lugar, es preciso destacar que José María Lozano, trata indistintamente al juicio de amparo como recurso o como juicio, pues como podemos apreciar de las citas antes transcritas, se desprende que llama al Juicio de Amparo como "Recurso", y en algunas ocasiones lo señala como juicio; aquí es preciso hacer un paréntesis, pues el "Recurso", es aquel medio de impugnación que se hace valer dentro de un proceso a efecto de revocar, modificar o confirmar alguna resolución que nos haya sido impuesta, en el caso de que consideremos que causa agravios a nuestra persona, pero esto dentro de un proceso; y si analizamos la palabra proceso, éste es sinónimo de juicio; al respecto señala José Becerra Bautista, que proceso, es aquella actitud jurídica de las partes y del juez tendiente a la resolución vinculativa, y el juicio, es la legítima contención de causa que se disputa entre el actor y el reo ante el juez, para que los pleitos se terminen ante autoridad pública, palabras más, palabras menos, proceso y juicio significan lo mismo; en consecuencia, y en virtud de que el recurso es parte del juicio, no puede equipararse al juicio. (16)

Ahora bien, como hemos señalado, dentro de un juicio siempre o casi siempre existe un medio de impugnación que se llama recurso, éste último no se encuentra aislado, pues pertenece al proceso, en el que las mismas partes son las que solicitan la revisión de una resolución o decreto, acudiendo a un superior para que lo analice, y en cambio el juicio es un nuevo proceso con características propias, en el cual se va decidir un nuevo conflicto.

En el recurso, se van a ventilar situaciones que tiene que ver directamente con lo sucedido en el procedimiento de un juicio, es decir en cada una de las etapas que a éste lo conformen, sea el caso que fuere, el procedimiento sigue un camino y si a

16.- Becerra Bautista, José. "El Proceso Civil en México". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Octava edición. México. 1980. Pag. 48.

las partes no les conviene las formas o pasos en que se está llevando a cabo, el recurso tiene por objeto que el procedimiento vuelva al camino correcto, de acuerdo al Derecho, lo anterior explicado en una forma literal de la palabra; asimismo, el juicio propiamente dicho, se analiza una acción, en la cual se va poner a disposición de una autoridad judicial un conflicto de intereses, y éste último va resolver una controversia. Como conclusión a éste punto debemos señalar que el amparo es un Juicio y pues así se le ha denominado actualmente en nuestras leyes en forma muy acertada.

En efecto, el Juicio de Amparo, tiene por objeto ventilar las diferencias que existen entre dos partes principalmente, por la primera, el quejoso, quien se ha visto afectado en sus garantías individuales por la arbitrariedad que supone le impuso una Autoridad, y por la otra efectivamente, la Autoridad antes señalada, quien se va encargar de contrarrestar los señalamientos que se le imputan, por ello es que se trata de un nuevo proceso, que si bien es cierto, existen antecedentes y muchos casos se refieren a otro proceso, no se resuelve lo sucedido en el mismo, sino la constitucionalidad o la violación a las garantías individuales que pudieron haberse violado en éste último, y de paso, por así decirlo, el fondo del asunto del cual fue sujeto en el otro proceso, pero esto, a efecto de que no se vuelva a cometer la violación. Como podemos ver es otro proceso, otro juicio, que a su vez cuenta con medios de impugnación en caso de que las partes no estén conformes con el seguimiento del mismo, por eso no debe llamarse "Recurso", sino "Juicio de Amparo".

Por otra parte, José María Lozano, en su definición de "Autoridad Responsable", señala que existen cuatro tipos de autoridades para efecto del amparo; en primer lugar, se encuentra con la Autoridad Administrativa, quien según dice, es la que más viola las garantías individuales de las personas, sin embargo únicamente

considera que "Autoridad" es aquella que emite el acto, y si el acto es comprobado por una autoridad superior y éste viola los derechos de las personas, su aprobación en nada modifica su naturaleza, ni altera los derechos del ofendido, lo cual se ha analizado, y a nuestro punto de vista es incorrecto y además confuso, pues todas las autoridades que intervienen durante todo este proceso que se da desde la creación del acto hasta la total ejecución del mismo, puede resultar que si la autoridad administrativa como es el caso, emite un acto, ésta al ser subalterna en algunas ocasiones o siempre necesitan de la aprobación de un superior, el cual confirma el acto, por lo tanto, la principal responsable es la autoridad superior pues quien tiene la última palabra, o mejor dicho, la facultad de que ese acto sea acatable, por ser la facultada por la ley o reglamento para emitir el acto; por lo que resulta incorrecto la apreciación hecha por éste autor respecto a la autoridades administrativas, en consecuencia, es necesario, como ya se señaló y como se maneja en la práctica, para efecto de señalar a una autoridad administrativa como responsable en el juicio de amparo o de revisar si sus actuaciones son propias de una autoridad, se tiene que analizar todo el procedimiento que siguen desde su creación, hasta el momento mismo en que otra la ejecuta, señalando como autoridad responsable a todas aquellas que intervienen.

Por otra parte, señala respecto a las "Autoridades Judiciales", que en el momento de que éstas emitan un acto que viole las garantías individuales, ésta va ser responsable para efecto de amparo, sin embargo, no es muy abundante en dar una explicación respecto de ello, pues podría pensarse que de todo acto de la autoridad judicial es procedente el amparo, y aquí surge otra duda, ¿cuáles son las autoridades judiciales? y ¿cuáles son consideradas para efecto del amparo?.

Al respecto señalamos, que son autoridades judiciales todas aquellas que se encuentran dentro del Poder Judicial, entendiendo como tal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los

Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Jurado Federal de Ciudadanos, y los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y del Distrito Federal; dichos organismos, se encuentran conformados por diversas Autoridades tales como Ministros, Jueces, Magistrados, quienes son aquellas personas que principalmente tiene el poder de decisión en cada Tribunal o Juzgado se trate, sin embargo existen personas que a su vez integran cada uno de los Tribunales, Sala o Juzgados como es el caso de los Secretarios de Acuerdos, Proyectistas, Conciliadores, Notificadores y Ejecutores por citar sólo algunos auxiliares de la administración de justicia.

En relación a las "Autoridades Legislativas", establece el José María Lozano, que para proceda el amparo en contra de leyes inconstitucionales, es preciso que esta ley sea ejecutada por la autoridad y que como consecuencia de su ejecución, haya una persona perjudicada y, por lo tanto, reclame ante la autoridad el acto concreto que le ocasionó el daño, porque la ley en sí misma, mientras no llega a aplicarse a un caso concreto es letra muerta, no tiene ningún valor, a nadie beneficia y a nadie perjudica, lo cual es erróneo, sin embargo le concedemos un poco de razón en virtud de que podría tratarse de un análisis de la época en fue señalado, sin embargo, ahora en nuestros días, podemos iniciar el amparo contra la autoridad aunque ésta no haya ejecutado, y simplemente dictado, tal es el caso del amparo contra leyes autoaplicativas que corresponden a aquellas que pueden agraviar a un gobernado desde el momento en que entren en vigor, sin necesidad de que se aplique a un caso determinado por un acto de autoridad; existen además leyes heteroaplicativas que corresponden a una ley es ineficaz desde que adquiere vigencia, y que para que tenga dicha eficacia, se necesita de un acto aplicativo concreto.

B) IGNACIO BURGOA

Siguiendo con el presente estudio de lo que debe entenderse por "Autoridad Responsable", es preciso señalar lo que el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela establece al respecto:

"el concepto de autoridad responsable resulta de la consideración que se haga sobre la especial actividad que un órgano estatal realiza, consistente en producir una violación o una invasión en los términos del artículo 103 constitucional."

"Así, en la fracción primera del artículo 103 citado, la contravención se manifiesta en una violación a las garantías individuales, la autoridad responsable será, aplicando el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica, o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales." (17)

Como hemos visto, únicamente se da una explicación de lo que se debe entender por autoridad responsable, que ya en infinidad de ocasiones se ha señalado en la presente tesis, ahora bien, por lo que se refiere a la autoridad de "jure" que señala Burgoa, todos la entendemos o por lo menos tenemos una idea de ello, pues simplemente basta saber que es una autoridad de derecho que se encuentra en ley; pero que pasa nuevamente con la de *facto*, o mejor dicho autoridad de hecho, no hemos encontrado una explicación más a fondo de ella, simplemente se menciona en todos los conceptos de la autoridad responsable para efecto del amparo, pero nunca

17.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio d Amparo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 28ª edición. 1991. PAG. 338

se establece una definición de ella, sólo se explica en lo general, como se refiere en la anterior cita, que la autoridad se encuentra investida de facultades de decisión o de ejecución, pero no se menciona como es que es autoridad se encuentra facultada para realizar dichas conductas, como es que las obtiene?, y por consiguiente como es que dicho ejercicio pueda crear, modificar, o extinguir situaciones de hecho o jurídicas, que lleguen a vulnerar al gobernado de una forma imperativa y esto último, como es que lo puede llegar a realizar un ente del Estado que no se encuentra ajustado a derecho, o bien que no existe en la esfera jurídica.

Es evidente que surgen muchas dudas al respecto, es por ello que tanto al legislador como a los diversos autores que se han citado, les ha faltado una explicación más a fondo de lo que debe entenderse por la autoridad de hecho, muy importante para la tramitación de un amparo, o mejor dicho, importante que se impugnen sus actos por medio del juicio de amparo, ya que no podemos dejar que diversos entes del Estado sigan violando las garantías individuales de los gobernados y por no saber que nos encontramos en presencia de una autoridad de hecho, se dejen sin impugnar sus actos ante una autoridad para que ésta los reprima y no sigan actuando de tal forma o lo dejen de hacer.

C) ALFONSO NORIEGA CANTÚ

Por lo que hace al maestro Alfonso Noriega Cantú, a efecto de definir lo que se podría entender por Autoridad Responsable, pues resulta que en su obra "*Lecciones de Amparo*", manifiesta:

"es evidente que la autoridad responsable no tiene ni puede tener el carácter de demandada en estricto sentido jurídico. La Autoridad Responsable, es, en virtud de la imputación que le hace la parte quejosa de haber violado

una norma constitucional, la parte que soporta la pretensión del quejoso en la controversia constitucional que se plantea y, por lo tanto, debe dar cuenta del acto reclamado defendiendo su constitucionalidad". (18)

Lo anterior ya ha quedado explicado, sin embargo, es necesario analizar el concepto que da este autor a la Autoridad Responsable, pues, éste ha manifestado su inquietud al igual que nosotros de determinar cuáles son las notas esenciales para visualizar a la Autoridad en un juicio de amparo; por lo que en la citada obra, la enfoca desde dos puntos de vista, uno de determinar lo que debe entenderse por *autoridad para los efectos del amparo* y segundo que es lo que debe entenderse por *Autoridad Responsable*, y manifiesta lo siguiente:

"... de acuerdo con las doctrinas del Derecho público, por autoridad debemos entender aquellos órganos que están, en atención a lo dispuesto por la ley, investidos de facultades de decisión y de ejecución." "Se debe aceptar, que a diferencia de los órganos que tienen el verdadero carácter de autoridades, existen otros, que se pueden llamar auxiliares, que carecen de las facultades de decisión y al mismo tiempo, de ejecución, toda vez que su actividad se reduce a coadyuvar con las autoridades en la ejecución de las decisiones por éstas dictadas." "En consecuencia, podemos intentar definir el concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, conjugando los dos elementos cuyo análisis he llevado al cabo, en los siguientes términos: Por autoridad, para los efectos del amparo, debe entenderse toda entidad que en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, están en posibilidad de realizar actos que afecten a los particulares en su persona o patrimonio y de imponer dichos actos en forma imperativa." (19)

18.- NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 3ª edición. 1991. PAG 341.

19.- Ob Cit. Noriega. PAG 348-350

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por otra parte define a la Autoridad responsable, como

"aquella que por su especial intervención en el acto reclamado, está obligada a responder de la constitucionalidad del mismo, en la controversia que se plantea ante los Tribunales de la Federación, para resolver sobre dicha cuestión." Concluyendo además que "Es Autoridad Responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado". (20)

La anterior explicación, a diferencia del concepto que da José María Lozano de la "Autoridad Responsable", es mucho más explicativa, en la cual queda muy en claro que para acudir a quejarse de un acto inconstitucional en un juicio de amparo, es necesario que ese acto haya sido emitido por una Autoridad, y que esa Autoridad haya actuado en forma imperativa, citando al juicio a la que haya ordenado o ejecutado el acto o ambos casos, mejor dicho ambas autoridades.

Ahora bien, respecto a si es o no parte en el juicio de amparo, no debemos olvidar lo señalado por la Ley de Amparo en su artículo quinto, que dice:

"Artículo 5.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- ...

II.-... La autoridad o autoridades responsables;"

Por lo tanto, de acuerdo a lo anterior se puede entender que la "Autoridad Responsable" si es parte del juicio de amparo, pues además de ser designada como tal en la ley, debemos recordar que si llega a tener derechos subjetivos dentro de dicho juicio, para hacer valer sus derechos sobre alguna persona o cosa, ya sea para exigir algo o en su caso facultada para solicitar algún derecho frente al Estado, o que

20.- Ob Cit. Noriega. PAG 348-350

a ésta le sea exigido por otra persona, pues en éste caso la Ley de Amparo, la faculta para que acuda a éste proceso en defensa de sus derechos, y actúa en el procedimiento en defensa de su actuar en el acto reclamado, pues defiende lo que ordenó o ejecutó, convirtiéndola en ese aspecto en la contraparte del quejoso, pues todo lo que haga valer a efecto de defender el cumplimiento de sus funciones, además que también tiene derecho a promover en el mismo y a hacer valer recursos procesales.

Los anteriores conceptos, si bien es cierto que explican lo que se entiende como autoridad para efectos del amparo y como determinar cual es la responsable, también es cierto que dejan mucho que decir acerca de lo que es la "*Autoridad Responsable de Hecho*", pues es evidente que para enfocar a la Autoridad de derecho, no hay más que decir, que es aquella que la norma jurídica faculta, sin embargo, se trató de explicar a la "*Autoridad de Hecho*", sin llegar a sus límites, pues únicamente manifiesta que lo son, aquellas auxiliares de la autoridades sin referirse en específico o una explicación más a fondo de lo que debe entenderse por "*Autoridad Responsable de Hecho*", lo cual comenzaremos a estudiar desde éste momento, en cierta parte, ya que será tratada con mayor abundamiento en otro capítulo. Asimismo, si bien es cierto que la "*Autoridad Responsable de Derecho*", es aquellas que se encuentra debidamente facultada por la ley para emitir sus actos y que esos actos hayan sido autorizados en una norma previamente válida y expedida por autoridad competente de igual forma; por el contrario la "*Autoridad de Hecho*" es aquellas que no se encuentra facultada en una ley, o reglamento, o bien si se encuentra facultada por esa ley o reglamento, pero ejercita actos que no le fueron atribuidos, entre otras circunstancias que como se ha mencionado se tocaran en otro capítulo.

D) LUIS BAZDRESCH

Se ha venido estudiando que la "Autoridad Responsable" ha tenido diversas definiciones, sin embargo el Autor Luis Bazdresch, hace una mejor explicación de lo que hemos venido tratando, y se acerca más a lo que en la realidad enfoca dicho personaje en el Juicio de amparo, tal es el caso que señala que

"Para los efectos del juicio de amparo, son autoridades, en general, los órganos del poder público, superiores o inferiores, que por la ley que los instituyó están facultados para expedir prevenciones, órdenes o disposiciones, que afectan de alguna manera a los particulares, ya en su conjunto, ya individualmente, así como los órganos encargados de cumplir esas disposiciones o de imponer su cumplimiento a los particulares, ya por sí mismos, ya con la intervención de otro órgano gubernativo; una autoridad determinada reviste la calidad de responsable, cuando alguien le atribuye un acto o una omisión que considera violatorio de sus garantías."(21)

"Los órganos gubernativos que no están facultados para dictar resoluciones o expedir órdenes obligatorias para las personas interesadas en los asuntos respectivos, sino que sus funciones son meramente informativas o consultivas, no pueden ser tenidas como autoridades responsables en los juicios de amparo promovidos contra los actos o resoluciones ordenados o ejecutados en los asuntos en que dichos órganos intervienen, porque el control constitucional que se realiza mediante el juicio de garantías está restringido a los actos que afectan materialmente a las personas o a sus derechos, cosa que no sucede con los informes, proposiciones, dictámenes o proyectos de resoluciones que solamente son previos o preparatorios de la resolución propiamente dicha y que es la que debe ser ejecutada; así el amparo no procede contra los cuerpos o departamentos consultivos que existen en algunas

21.- BAZDRESCH, Luis. "Garantías Constitucionales". Ed. Trillas, S.A. de C.V., México. 2ª reimpresión. 1994. PAG 57

dependencias de] Poder Ejecutivo, ni contra las comisiones que actúan en el Legislativo; particularmente tampoco procede el amparo contra los veredictos de los jurados populares, porque éstos son meros auxiliares de la administración de justicia y sus decisiones son sólo antecedentes de las sentencias que pronuncia la correspondiente autoridad judicial."

"La eficiencia del juicio de amparo se extiende a las llamadas autoridades de hecho, o sean aquéllas que no están constituidas ni funcionan con arreglo al sistema legal, sino que por la alteración del orden público o por cualquiera otra circunstancia, de hecho se han atribuido las facultades de las autoridades legítimas, y expiden órdenes que afectan a los particulares en cualquiera forma; pues ya está definitivamente establecido que para la procedencia del amparo, no hay que examinar la legitimidad de la autoridad responsable, sino que basta que la entidad u órgano contra el cual se endereza la demanda de garantías, funcione materialmente como autoridad, con total independencia de su origen." (22)

Como podemos apreciar correctamente, dicho autor, nos da un mayor explicación de lo que debemos entender como autoridad responsable para efectos el amparo, que a igual que los demás autores establece que la responsable es aquel órgano del Estado con facultades previamente establecidas para realizar determinados, actos, sin embargo muy equivocadamente afirma que en el caso de las "Autoridades de Hecho", no se debe analizar su legitimidad, pues establece que sólo basta que la autoridad u órgano funcione como autoridad; al respecto, es preciso señalar lo siguiente: Nos ha quedado muy claro que una "Autoridad de Derecho", es aquellas instituida por la ley que la faculta a realizar determinados actos y que esos actos no sobrepasen los límites previamente establecidos, que esos actos

tengan un carácter de obligatorios y que la autoridad goce de poder de decisión, mando e incluso para poder hacer valer sus decisiones en forma coercitiva; por otro lado, la "*Autoridad de Hecho*", no está en ley, no tiene facultades o dichas autoridades se excedieron en sus facultades, sin embargo, no compartimos la idea del autor que nos corresponde en este apartado, pues, es preciso revisar la legitimación de un autoridad para poder determinarla, aunque esta no esté en ley, ya que no solo basta que una persona señale a la autoridad para que se tenga como tal en el juicio de amparo, por el simple hecho de que se sintió lesionada en sus derechos, pues esto traería como consecuencia, que cualquier individuo que al acudir a determinado órgano de Estado, y al sentirse lesionado en sus garantías promueve el amparo, sin analizar si la persona que lo atendió realizó un acto de autoridad, o ésta última realizó un acto propio de una autoridad, pues podría darse el caso que el acto fue una simple determinación que no conlleva a una ejecución por medio de la fuerza o ese acto no es obligatorio.

Así tenemos, que es preciso analizar la legitimación de un autoridad para señalarla como responsable, y además el acto de esa autoridad, mayor aún si se trata de una "*Autoridad de Hecho*", ya que los actos en determinada ocasiones, pueden no ser obligatorios y la autoridad los determina, pero para que éstos sean cumplidos en forma voluntaria, entonces ese acto no es un acto de autoridad, pues no conlleva los elementos de coerción, y obligatoriedad de los actos de autoridad, que bien pudieron haber sido dictados por una autoridad, pero son simples determinaciones; sin embargo como se ha analizado en el capítulo anterior, Hans Kelsen señala que si a una persona se le hace saber que un acto lo tiene que realizar y ese acto no va acompañado de una sanción, este no se realiza, sin embargo si esa imposición va acompañada de una sanción, o del uso de la fuerza para que sea realizado, los gobernados nos vemos obligados a hacerlo, y entonces puede suceder que ese acto se encuentre fuera del contexto de la ley, entonces, es procedente el amparo, pero si

el acto es voluntario, no tiene que ver con un acto de autoridad y ese acto es una simple recomendación para que el individuo actúe de determinada forma si lo prefiere, y no se le forzaría a realizarlo, este tipo de actos, no consideramos que puedan ser motivo de solicitar amparo.

La "*Autoridad Responsable*" en el juicio de amparo, es ente del Estado que ejerce la facultad pública de la que proviene el acto reclamado, por lo cual se tiene que analizar quién es el individuo que ejerza la autoridad de la que emana el acto reclamado, y todos aquellos que intervengan en el asunto hasta antes o después de su ejecución, quien quiera que sea.

E) VALDEMAR MARTÍNEZ GARZA

Como se ha venido explicando, cada autor antes señalado ha mantenido una principal característica de lo que debe entenderse como "*Autoridad Responsable*", siendo aquella que se encuentra constreñida a responder en el juicio de amparo por sus actos que realiza y que violan los derechos constitucionales de los quejosos, en realidad, ésta es la principal y más clara concepción de una autoridad responsable, sin embargo no es muy explicativa para todo aquel que quiera interponer una demanda en contra de determinada autoridad, y más aún, si éste se ve involucrado en dicho acto, pues a primera vista cualquier ente del Estado, entendiéndose por éstas todos los organismos que se encuentran dentro de éste o que fueron creados por éste, tiene una característica de autoridad como se ha explicado en el capítulo inmediato anterior, sin embargo no es posible hacer valer amparo en contra de todas ellas, ya que existen diferentes circunstancias que tienen que cumplir para que pueda ser considerada como responsable, al respecto me permitiré citar la definición de lo que Valdemar Martínez Garza, define como Autoridad Responsable para efectos del Amparo.

Valdemar Martínez Garza desarrolla su definición en diversas etapas que según la hacen más comprensible, por lo tanto, comienza con que:

“es posible contemplar a la autoridad responsable al menos en tres planos diversos: en su identificación como autora del acto reclamado en el amparo, independientemente de que tal acto sea realmente violatorio de garantías, pues al inicio del juicio de amparo no se sabe si verdaderamente existe o no la violación alegada por el quejoso; es decir, en este primer plano “autoridad responsable” sólo sirve para llamar al procedimiento constitucional a una de las partes.”

“En un segundo aspecto, la autoridad responsable, ya juzgado su acto reclamado por el tribunal encargado de ello, aparece con un matiz diferente, pues en este momento, pronunciada la sentencia que concede el amparo, se aprecia el juzgamiento del acto reclamado a la luz de la ley suprema que debió respetar: la Constitución y por ende, adquiere su real calidad de “responsable”, ¿Más responsable de qué?: Pues precisamente de la violación de garantías individuales en agravio del quejoso.” “Por último, como una autora del acto reclamado (primer plano) y como culpable de la violación de garantías (segundo plano), tiene una tercera responsabilidad, que a su vez puede subdividirse en dos: una de índole privada, y otra de orden público.” “Así desde el punto de vista privado tenemos que la autoridad ha de responder de sus actos ante el quejoso siendo éste último quien podrá exigirle la responsabilidad civil que en su caso hubiese incurrido.” “Y en lo que atañe a la responsabilidad de carácter público se clasifica en dos: la primera, de manera inmediata, le es impuesta por la sentencia de amparo al obligarla a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, volviendo las cosas al estado físico y/o jurídico en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto que le fue combatido sea de carácter positivo; empero cuando el acto fuere negativo (lato sensu) la obligación consistirá en que la autoridad actúe en el sentido de cumplir el contenido de la

garantía individual, respecto del cual se había abstenido." "La segunda responsabilidad de orden público, consiste en que si la violación de garantías constituye un delito, será sancionada penalmente en el procedimiento que al efecto de les instaure, en la inteligencia de que para esto último, no es menester que sea conocida la protección federal al quejoso, dado que pudiera suceder que se decrete el sobreseimiento, y sin embargo, la responsabilidad penal de la autoridad responsable no desaparece, como tampoco lo sería la responsabilidad civil." (23)

Como hemos visto, poco habla este autor de la definición de la autoridad responsable, sin embargo, hace una clasificación muy detallada de que representa ésta autoridad, en efecto, no determina cuando y como podemos hablar de una responsable en el caso de un acto que viole las garantías individuales de los individuos dentro de nuestro país, lo cual ya hemos referido en infinidad de ocasiones en otros apartados, en consecuencia, lo que aquí refiere Valdemar Martínez Garza, es cuando una autoridad ya se designó como autoridad dentro de un juicio, ya ha sido aceptada y tomada por el concededor del juicio de Amparo.

Es de destacar lo señalado a la tercera clasificación que refiere dicho autor, respecto a la responsabilidad civil y penal, lo cual nos parece muy correcto, sin embargo, existen diversas conductas que pueden llegar a desarrollar las autoridades responsables, con apoyo en la actividad que realizan y que en muchos de los casos podrían resultar responsabilidades civiles o penales, que en más de los casos son éstos últimos, por ello es necesario ser más explícito y contundente en la Ley de Amparo, que regula la responsabilidad de la autoridad, de exigir la misma al funcionario o empleado público que haya infringido las garantías de los gobernados

23.- MARTINEZ GARZA VALDEMAR. "La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México" Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México. 1999. Segunda edición. Pag 86, 87

y como consecuencia cometido un delito en el desempeño de sus funciones, esto como medio de previsión de que vuelva a cometer arbitrariedades, y mucho más por aquellas autoridades que no estando reguladas en la ley, realizan actos que violentan las normas fundamentales de los individuos.

F) HÉCTOR FIX ZAMUDIO

En este mismo orden de ideas, resulta que para Fix Zamudio,

"Las autoridades demandadas son aquéllas a las que se les imputan los actos violatorios de la esfera jurídica de los particulares, y se califican como "responsables" por la fracción II del citado artículo 5º de la Ley de Amparo, debiendo considerarse como tales, no solo a las que se ejecutan, sino también a las que ordenan los actos y disposiciones generales que se reclaman (artículo 11 de la Ley de Amparo). Debe tomarse en cuenta, además que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia había configurado un concepto de autoridad en el sentido clásico, al considerar como tal la entidad o el funcionario que dispusiera de la fuerza pública para imponer sus determinaciones, y no tomaba en consideración a los organismos públicos descentralizados, cada vez más numerosos y que cuentan en ocasiones con mayor poder que las autoridades dependientes directamente de los gobiernos federal y de las entidades federativas." (24)

Como vemos, nuevamente se da la pauta de que se estudie de manera más completa a una "Autoridad de Hecho", sin que éste autor haya descrito e forma

24.- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Ensayos Sobre el Derecho de Amparo". Ed. Porrúa, S.A de C.V., México. 1999. 2ª edición. Pag. 53

categoría su definición, pues resulta cierto que cada día existen más organismos públicos descentralizados del Estado, que realizan actos o que tiene que ver con las actividades diarias de los gobernados, y que en algunas ocasiones actúan o imponen sus determinaciones aún en contra de la voluntad de los individuos.

De tal suerte que al ver todas éstas definiciones, se desprende que pocas veces se han ocupado de señalar cuando nos encontramos en presencia de una "*Autoridad de hecho*", pues se ha referido única y exclusivamente a la autoridad responsable para efectos del amparo en lo general, siendo un poco más explicativo dichos comentarios a la "*Autoridad de hecho*", sin embargo, era necesario destacar todas o el máximo de las atribuciones que debe contar un ente del estado para que sea tomado en cuenta como autoridad responsable, y con ello destacar sus principales facultades o características, pero ahora nos toca destacar las características principales para determinar cuando estamos en presencia de una "*Autoridad Responsable de Hecho*", y su importancia de impugnar sus actos mediante el Juicio de Amparo, lo cual veremos enseguida en los siguientes capítulos, no sin antes destacar algunas de dichas características que se han señalado a lo largo del presente capítulo.

3.- DEFINICIÓN DE AUTORIDAD RESPONSABLE QUE DA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (JURISPRUDENCIAS)

En el presente capítulo se han señalado diversos criterios y definiciones acerca de lo que debemos entender como "*Autoridad Responsable*" para efectos del Juicio de Amparo, sin embargo, es evidente que no debe faltar la definición que da la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, o los criterios emitidos por los diversos Tribunales Colegiados de Circuito, pues precisamente, son éstos quienes resuelven los Juicios de Amparo, que acompañado de lo que la Ley de Amparo establece, emiten un criterio al respecto, es por eso, que debemos analizar los que

resuelven definir como "Autoridad Responsable" y analizar los conceptos que dan sobre la "Autoridad Responsable de Hecho".

En primer lugar citaremos, la procedencia del Juicio de Amparo, pues es necesario para ello, que exista una Autoridad que haya emitido un acto que vulnere las garantías individuales de los gobernados; en consecuencia, al tener un acto y una autoridad emisora y/o ejecutora del mismo, podemos en primer lugar promover el Juicio de Amparo, pero es necesario saber si la Autoridad que pretendemos impugnar su acto es procedente que la citeamos a un Juicio de garantías; por ello analizaremos las siguientes tesis:

Quinta Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CVI

Página: 1355

"AMPARO, PROCEDENCIA DEL. No basta que exista un acto de autoridad para que, ipso facto, proceda contra él juicio de amparo, sino que es indispensable, además, que ese acto de autoridad viole las garantías individuales, pues así lo indica el texto expreso de la fracción I, del artículo 103 de la Constitución Federal y de la fracción I del artículo 1o., de la Ley de Amparo."

Amparo penal. Revisión del auto que desechó la demanda 3393/50. Rojas Guadalupe. 13 de noviembre de 1950. Mayoría de tres votos. Disidentes: Fernando de la Fuente y Teófilo Olea y Leyva. Relator: Luis G. Corona Redondo.

Tomo XXXIV, pág. 1641. Amparo penal en revisión 2335/30. Cía. Mexicana de Garantías, S. A. 8 de marzo de 1932. Mayoría de tres votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX-Enero

Página: 134

"AUTORIDAD, CARACTERISTICAS DE LA. Tiene carácter de autoridad todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 2/88. Epifanía Conde Cagal. 16 de octubre de 1991. Unanimidad de votos.

Ponente: Gilberto González Bozziere. Secretario: José Isabel Hernández Díaz.

Séptima Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 3 Segunda Parte

Página: 13

TESIS CON
FALLA DE OPORTUNIDAD

AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. CUALES DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES. La autoridad responsable en el juicio de amparo es el órgano estatal de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa; en otros términos, señala el artículo 11 de la Ley de Amparo, que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por tanto, se considera que un juez de Distrito, por el hecho de haber concedido la libertad bajo fianza al inculcado, dentro del incidente de suspensión del juicio indirecto que promovió en contra de la sentencia que confirmó el auto de formal prisión decretado en su contra, no debe ser considerado como autoridad responsable en el juicio de amparo directo, pues no cae en su ámbito competencial la ejecución de la sentencia reclamada y, por tanto, el juicio con respecto a dicha autoridad es improcedente y debe ser sobreseído con fundamento en los artículos 166, fracción III, 73, fracción XVIII, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo.

Amparo directo 4267/67. Esther Sánchez Galindo. 12 de marzo de 1969. 5 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Ferrera.

Amparo directo 4265/67. Luciano Cruz Sánchez. 12 de marzo de 1969. 5 votos.

NOTA (1):

Se elimina la leyenda que aparece en la publicación original "Sostiene la misma tesis" para el asunto 4265/67.

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Novena Epoca

LOCALIZACIÓN

Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: P. XXVII/97 Página: 118 Materia: Común

RUBRO

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO.

TEXTO

Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

PRECEDENTES

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete. Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

Tesis Seleccionada

Instancia: 2a. Sala

Epoca: 9a. Epoca

LOCALIZACIÓN

Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomos: IX, Marzo de 1999 Tesis: 2a. XXXVI/99 Página: 307 Materia: Administrativa Tesis aislada.

RUBRO

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

TEXTO

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.

PRECEDENTES

Contradicción de tesis 71/98. Entre las sustentadas por el Tercer y el Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de febrero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no trata el tema de la contradicción que se resolvió.

TESIS
FALLA DE ORIGEN

Podemos desprender de las anteriores tesis y jurisprudencias, que para promover el juicio de Amparo, necesariamente una autoridad que viole nuestras garantías individuales será tomada como tal; ahora bien, dicha "*Autoridad Responsable*", la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito la definen como aquel Órgano del Estado de facto o jure, investido de facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de manera imperativa que afecten la esfera legal de los gobernados.

Dichos Órganos del Estado disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza que disponen. Asimismo, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la Ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable; es por ello, que el juzgador de amparo, para que pueda determinar si a quien se le atribuye el acto, es autoridad para efectos del amparo, debe determinar los siguientes requisitos: a) Atender la norma legal; b) examinar si faculta o no la ley a dicho ente designado como autoridad, para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del gobernado y c) examina si dichos actos a los que se encuentra facultando se pueden exigir mediante el uso de la fuerza pública o a través de otras autoridades.

Pero de lo anterior, debemos examinar lo siguiente: y esto es ver en donde se encuentran las Autoridades Responsables de hecho, ya que podemos ver en el punto "b" de las características anotadas, que el Juzgador de Amparo debe examinar si la ley faculta a la Autoridad Responsable para tomar decisiones, pero de las tesis y jurisprudencias citadas y analizadas, se desprenden circunstancias importantes a tratar; en primer lugar se dice que la Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo,

es el Órgano del Estado de facto o de *jure*, por "*jure*" se debemos entender a la Autoridad de Derecho, es decir, aquellas que se encuentra debidamente facultada por la ley y con las características ya anotadas, y por "Facto" o "de hecho" no se define concretamente, para ello será necesario citar las siguientes tesis:

Quinta Epoca
Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV

Página: 1067

"AMPARO, PROCEDENCIA DEL. *El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden."*

Amparo administrativo en revisión. Torres Marcolfo F. 10 de mayo de 1919. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el ponente.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III Segunda Parte-1

Página: 158

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

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1205/89. Rafael Cruz Pérez. 23 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Jesús Díaz Barber.

Como ya es bien conocido y éstas tesis lo comprueban, el amparo es procedente contra las Autoridades de hecho, ya que éstas por no cumplir con el requisito de que sus actos no se encuentran permitidos por la ley, en consecuencia se diría que son usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden, sin embargo también son consideradas como autoridades para efectos del Juicio de Amparo, por otra parte pueden éstas estar autorizadas en la ley, pero la creación de la norma que las autoriza no fue hecha por las competentes para emitirlas; en fin éstas son unas de las características que pueden llegar a darse en una autoridad de hecho, pero más adelante se analizara en forma especial y detallada, pero lo más

importante en este capítulo fue tratar de dar en una forma más globalizada de lo que se debe entender por "*Autoridad Responsable*", lo cual se ha hecho en anteriores párrafos, y en consecuencia, al tener una clara definición de dicha autoridad, no nos queda más que analizar enseguida las diversas formas en que ésta se ve reflejada en los Organismos del Estado, pues precisamente es en éste último en donde se encuentra.

CAPÍTULO III

1.- LAS DEPENDENCIAS Y LA AUTORIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.

La sociedad mexicana actual demanda mayores garantías y controles frente al poder, por lo que constantemente se empeña en implementar y perfeccionar instrumentos de preservación de los derechos del gobernado y de limitación al poder, como el juicio de amparo; por ello el Estado debe tener como principal función, garantizar la justicia y el respeto a los gobernados que se encuentran en nuestro país. De Esa función primordial, la realiza principalmente por medio de los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo, la Administración Pública Federal, conformada por la Administración Pública Centralizada, y la Administración Pública Paraestatal; la mayoría de la veces cuando se da una violación a las garantías individuales, se da por dichos organismos, por ello, es necesario el estudio de dichas autoridades, y tener una clara visión de lo que puede significar tenerlas como autoridades dentro del Juicio de Amparo, y la importancia de impugnar sus actos mediante éste Juicio.

En la actualidad, la sociedad requiere contar con un sistema de justicia moderno, capaz de asegurar una pronta, completa e imparcial administración de justicia; es entonces cuando surge nuestra inquietud de encontrar más y mejores medios de impugnación, o mejor dicho, analizar con mayor cuidado la forma de cómo impugnar esos actos arbitrarios que se llegan a cometer en la Administración Pública, y no dejar, a la voluntad de dichas autoridades, la libertad de ejercitar su poder en forma arbitraria.

La Administración Pública, para hacer frente a las actividades del Estado ha creado una diversidad de unidades administrativas, y debe

aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con la mayor eficacia su función y lograr una coordinación entre todos los órganos que la integran; es por ello, que al conceder determinadas facultades a los funcionarios que dirigen dichos organismos, en algunas ocasiones exceden de ese poder y como consecuencia, violan las garantías individuales de los gobernados, por ello, es conveniente regular con mayor precisión todos y cada uno de los sectores que la conforman.

La Administración Pública la define Miguel Acosta Romero, como:

“la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.” (25)

De tal suerte, que la Administración Pública, es uno de los sujetos emisores de actos de autoridad impugnados por el Juicio de Amparo y por lo tanto, es necesario, estudiar su procedencia, su actuar, y en todo caso, analizar cuando es que incurre como autora de actos que vulneren las garantías individuales de los gobernados.

De igual forma, y sin dejarles a un lado, existe la Administración Pública de los estados y del Distrito Federal, sin embargo, emisores de actos análogos, pero en este caso y por su similitud con la Administración Pública Federal, enfocaremos a nuestro estudio a ésta última, no sin hacer

25.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Porrúa. 8ª ed. pag 108.

notar, que la de los estados, está constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado y en el caso del Distrito Federal el Jefe de Gobierno, quienes son los titulares del Poder Ejecutivo local, siendo auxiliado por una serie de órganos inferiores, cuya denominación y estructura y formas de organización tienen semejanza con la Federal, es decir existen los órganos administrativos centralizados, descentralizados, desconcentrados, etcétera, por ello, nos debemos remitir a lo que más adelante se señalará al respecto de la Administración Pública Federal.

A) LA AUTORIDAD RESPONSABLE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

La Administración Pública Centralizada, se compone por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, artículo 1º segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de supra subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación, de subordinación en el orden interno; por lo que respecta a los órganos de

cada Secretaría; la unidad a la que nos referimos, se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares funcionarios, (personas físicas) de los mismos.

La relación de jerarquía y la existencia de líneas de autoridad, que tienen las decisiones desde la planeación, dirección, hasta la ejecución, coordinación y control, existe no sólo en la Administración Pública, sino también en las empresas privadas, es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde el titular del Ejecutivo, máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría, la relación jerárquica es un instrumento que se da en el Poder Ejecutivo y se presenta en todas las formas de organización, la centralizada y la paraestatal.

La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe plena en un ordenamiento determinado, hay que estudiar a través del análisis de las diferentes leyes, reglamentos, o mejor dicho, desde la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa o dependencia, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal.

De importancia primordial para nuestro estudio, es determinar las formas de organización, que como ya se dijo anteriormente, se refiere principalmente a la jerarquía de las personas que desarrollan las actividades encomendadas por los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, sin embargo.

Hay que hacer principal referencia a las autoridades de dichos organismos, por lo que, recordando lo señalado en el capítulo anterior, se dice que una autoridad es aquella que obtiene su poder de decisión, mando y ejecución de una ley previamente establecida, concepto que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ahí como ya se dijo, es necesario tomar en cuenta la relación de jerarquía, pues del más alto funcionario hasta el más bajo se van desarrollando las actividades y delegando funciones, de tal suerte que tenemos que estudiar comenzando por la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Leyes Orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, así como para determinar las facultades y deberes de funcionarios y servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En principio, al frente de cada Secretaría, órgano administrativo, hay un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia de por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección, mesa y por demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.(26)

26.- Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al frente de cada Departamento Administrativo, hay un Jefe de Departamento, quien se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección, mesa y por demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.(27)

Respecto a éstos Departamentos Administrativos, se dice que en el Congreso Constituyente de 1916 a 1917, se planteó la necesidad de que el Ejecutivo Federal contara, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, no sólo con secretarías, sino también con departamentos, los cuales serían órganos de naturaleza técnica, encargados únicamente de asuntos de índole no política, a diferencia de las secretarías que se ocupan de cuestiones político administrativas. Así el artículo 90 constitucional, introdujo en nuestro derecho, como organismo centralizado, la figura del departamento administrativo, aunque en la actualidad son inexistentes, pues el último, el Departamento del Distrito Federal desapareció con la reforma constitucional de agosto de 1996.(28)

ESTAS CON
FALLA DE ORIGEN

27.- Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

28.- Jurídicamente, sólo subsiste la posibilidad de que se lleguen a crear departamentos administrativos, ya que el último que existió fue el Departamento del Distrito Federal, que desapareció con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. En la actualidad, algunos órganos desconcentrados, como la Comisión Nacional de Agua, La Comisión Nacional del Deporte y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, por citar algunos, operan como departamentos autónomos o, al menos sus tareas siguen ese rumbo, ya que jurídicamente son órganos desconcentrados; en consecuencia, sólo nos resta analizar lo referente a las Secretarías de estado, Presidencia y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Es importante señalar que las Secretarías de Estado, deben realizar el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, por medio de sus titulares, es decir, por los Secretarios de Estado; sin embargo, al existir

Es importante señalar que las Secretarías de Estado, deben realizar el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, por medio de sus titulares, es decir, por los Secretarios de Estado; sin embargo, al existir múltiples actividades que realizar, éstas son encomendadas a los demás integrantes de dichos órganos a través de su asignación reglamentaria de facultades o de la "delegación de facultades", o desconcentración de los mismos, lo permite el artículo 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asimismo, y como dichos preceptos lo ordenan, es necesarios que los acuerdos por los cuales se deleguen facultades se tienen que publicar en el Diario Oficial de la Federación, sin dicho requisito no suerte efectos frente a terceros.

En un principio, hay que destacar que las facultades que se les confieren a las Secretarías de Estado, se determinan en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y por lo que refiere a las Unidades Administrativas que se adscriban a éstos organismos, deben determinarse en el Reglamento Interior respectivo, el cual es expedido por el Presidente de la República. Asimismo, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, deberán expedir manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los cuales también tendrán que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De la misma forma, Dentro de la Administración Pública Centralizada, se encuentran los Organismos Desconcentrados, quienes al formar parte de los Órganos Centralizados, no tienen personalidad jurídica propia, artículo 17 de la Ley de la Administración Pública Federal. La Desconcentración Administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen

jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional; como ejemplo de dichos órganos desconcentrados tenemos al Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Consejo Nacional del Deporte, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, entre otras.

Dentro de las ventajas que se mencionan para éste tipo de órganos, se encuentra el que al contar con competencia propia, su actuar es más ágil y, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado.

“Entre las principales características de los organismos desconcentrados, se encuentran: que forman parte de la centralización administrativa; mantienen relación jerárquica con algún órgano centralizado; Poseen cierta libertad para su actuación técnica; Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los crea, modifique o extinga; Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio; No poseen personalidad jurídica propia.” (29)

Como hemos visto, cada Secretaría de Estado cuenta con titulares quienes primeramente, son los encargados de realizar las actividades de su competencia; por ello al ser una gran carga de trabajo no es lógico que lo pueden realizar todo ellos, es por eso que se asignan y delegan facultades

29.- Diccionarios Jurídicos temáticos, Derecho Administrativo, Tomo tres, segunda edición, 2001, Ed. Oxford University Press.

a los demás integrantes de dichos organismos; pero dicha distribución debe encontrarse concedida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los Reglamentos Internos de cada una de ellas, éstos últimos, decretados por el presidente de la República, y las facultades de delegación publicadas en el Diarios Oficial de la Federación, sin tales requisitos no es posible que surtan efectos y no serían legales.

La autoridad administrativa al cumplir con los requisitos de Ley, todos sus actos que realice son, en principio hechos en forma legal, por ello es que debemos entenderla como una Autoridad de Derecho, pero no hay que confundir, ya que puede tratarse de una autoridad que realice sus actos apegados a Ley que la faculta, pero puede suceder que los realice en forma arbitraria y sobrepasando límites, lo que convierte su acto en ilegal; existen ocasiones, que esos actos los realizan fuera de un horario preestablecido, es decir fuera del ejercicio de sus funciones, o realizando facultades que no tiene previamente conferidas, en el caso que nos encontraríamos en presencia de una autoridad de hecho.

Es necesario estudiar el origen del acto reclamado antes de hacer valer el Juicio de Amparo correspondiente, pues para llamar a juicio a aquellas autoridades administrativas que intervinieron como ordenadoras o ejecutoras, y para ello en el presente caso de las autoridades administrativas, tenemos que revisar las facultades necesarias de cada secretaría, para poder determinar si se trata de una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya de "Hecho" o de "Derecho"; pero en un principio determinar si el acto que realizaron infringe las garantías individuales de los gobernados o simplemente se dictó en ejercicio de funciones meramente administrativas, lo que quiere decir que el acto no afecta la

esfera jurídica del gobernado o sus garantías individuales, y por lo tanto el acto no es impugnabile mediante Juicio de Amparo.

Se ha establecido que el Secretario de Estado, en su carácter de funcionario administrativo, encabeza a un órgano administrativo centralizado, es colaborador directo del Presidente de la República, y ejerce facultades que la ley le atribuye, además de las derivadas de la potestad jerárquica (de mando, de disciplina, de revisión, etc.) dentro de su dependencia. Este funcionario, administra y aplica todos los ordenamientos jurídicos necesarios para el ejercicio de las facultades de que está investido de acuerdo con la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, que establece el Congreso de la Unión mediante la Ley Orgánica reglamentaria del artículo 90 constitucional; en consecuencia, todos los actos que delegan a los inferiores funcionarios, también gozan de ese poder de mando, disciplina y revisión, entre las que se encuentra en algunos caso de decisión y ejecución derivadas de la potestad jerárquica, y como consecuencia podrán ser llamadas a juicio constitucional.

Como ya se señaló, estos servidores públicos, se encuentra relacionados en forma piramidal, y en la cúspide se ubica el Presidente de la República; las Secretarías de Estado son entidades creadas para el ejercicio de los negocios encomendados al Poder Ejecutivo, según lo establece el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo tanto al ser atacado mediante juicio de amparo un acto administrativo que se acuse de haber violado las garantías individuales de los gobernados, se tendrá que citar a todas aquellos funcionarios o servidores públicos que intervinieron en la orden y ejecución del mismo.

Por otra parte, es necesario saber si dentro de las leyes aplicadas por cada Secretaría de Estado, existe un medio de impugnación contra los actos y seguir el recurso administrativo antes de hacer valer el Juicio de Amparo, sin cuya tramitación de esa obligación, atendiendo al "principio de definitividad", trae como consecuencia la improcedencia del Amparo; sin embargo existen diversas excepciones en materia administrativa que establece a Ley de Amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Tampoco, está obligado a agotar recurso alguno, y por lo mismo puede promover juicio de amparo, quien es afectado por un acto autoritario que carece de fundamentación, según ya lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias antes de que la Ley de Amparo lo estableciera expresamente, ejecutorias que no ha faltado quien censure aduciendo que, como de conformidad con el conocido principio jurídico de que "la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento", no hay razón para liberar a quien es agraviado por un acto autoritario que omite citar el precepto legal que le sirve de apoyo, del deber de agotar el recurso."

"La autoridad suele actuar al margen de la ley; o, aun partiendo de la base de que su propósito sea ajustarse a ella, puede interpretarla inexactamente y emitir actos que la contraría, por lo que pretender que el afectado deba saber que precepto fundamenta el acto que lo agravia es exigirle dotes adivinatoras y dejarlo en estado de indefensión." (30)

Actualmente no hay obligación de agotar recurso alguno si el acto reclamado carece de fundamentación, pues la fracción XV del artículo 73

30.- VARIOS, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1998.

de la Ley de Amparo establece que *"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación."*

De igual forma, cuando se trate de actos provenientes de éstas autoridades administrativas en donde el recurso, no contemple la suspensión, modificación, revocación o nulificación del acto reclamado. Asimismo, se exceptúa de la obligación de promover el recurso, cuando el acto reclamado importe privación de la vida, deportación, destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional. (31)

En consecuencia, todos los órganos administrativos que forman parte de la administración pública centralizada, pueden ser llamados a juicio de amparo, pero es preciso analizar el acto que se encuentran realizando, ya que es lo primordial que se tiene que revisar para saber si ese acto viola los derechos fundamentales de los gobernados, para saber si una autoridad puede ser considerada como responsable.

B) LA AUTORIDAD RESPONSABLE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

La Administración Pública Paraestatal, de acuerdo con el artículo 1º tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se integra por Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos Públicos.

31.- artículo 73 fracción XIII segundo párrafo y XV de la Ley de Amparo.

Los Organismos descentralizados son entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura legal que adopten. Actualmente el derecho administrativo moderno presenta múltiples casos en los que organismos descentralizados e inclusive personas particulares, realizan funciones que originariamente prestaba el Estado y que en su actividad pueden afectar la esfera jurídica de los particulares; por lo que es necesario, que las violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados sean reparadas sin importar de donde emanen, promoviendo en éste caso el medio legal de impugnación para no dejar impunes tales irregularidades.

En la actualidad la autoridad responsable se ha dejado en un concepto abierto que permite la interpretación; por ello, al hacer ésta última, es necesario acudir a la naturaleza del acto reclamado, sin embargo, en algunos casos, principalmente en lo que corresponde a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, la ley o reglamento que las regula establece si el Juicio de Amparo es procedente, y por otra parte, la Jurisprudencia también así lo determina, por ello siempre será necesario acudir al tipo de actos realizados como veremos mas adelante.

Sin embargo, es necesario determinar si las paraestatales, gozan de los mismos poderes de mando, decisión y ejecución, que las centralizadas, como se ha establecido en el tema anterior; para ello se analizará lo siguiente.

El surgimiento de la administración pública paraestatal, se da para efecto de imprimir dinamismo a ciertas acciones gubernamentales

mediante ahorro de los pasos que implica el ejercicio jerárquico propio de los entes centralizados; en dicho surgimiento influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

"Los organismos en la experiencia actual ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como uno de sus rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos, además, necesarios tanto para la coordinación administrativa, como para eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones." Como puede apreciarse, la organización descentralizada tiene una serie de vínculos de muy precisa índole con la administración central, vínculos que en un Estado Federal, como el nuestro, no encontramos ni en lo que la doctrina denomina descentralización por región, o sea, el municipio; por lo que, desde el punto de vista estrictamente administrativo, la descentralización deviene una forma de organización y no un fin en sí mismo, pues aún en la que denomina la teoría, descentralización por servicio, hay organismos descentralizados que efectivamente prestan servicios públicos, pero la realidad administrativa nos demuestra que también hay otros que no lo prestan y que sin embargo tienen ese carácter." (32)

Ejemplos de organismos los cuales es dudoso que presten, en estricto sentido, servicios públicos, son los siguientes: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Pronósticos para la Asistencia Pública, por citar

32.- Op cit. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Pag 370,371.

sólo algunos. Estos organismos no prestan servicios públicos en virtud de que el mismo lo debemos entender en estricto sentido como aquel que va dirigido a la satisfacción de las necesidades de los gobernados, sin embargo como se ha señalado, algunos organismos descentralizados, solo son denominados de ésta forma, pues su actividad va dirigida a la realización de las necesidades del Estado para que éste a su vez se vean reflejadas por última instancia hacia la colectividad, en consecuencia, éstas no prestan un servicio público en forma directa y por lo tanto su servicio no va dirigido a la población determinada; y únicamente se ve reflejado su servicio a los particulares en forma indirecta, ya que su actividad va dirigida directamente al Estado.

"La incursión del Estado en otras áreas que conforme a esta posición le estaban vedadas, y el abandono en manos de los particulares de algunas actividades exclusivamente propias de aquél, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendían definir al servicio público, lo que cabo por llevar a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y el otro material. Conforme al primero, el servicio público se distinguirá porque la empresa abocada a otorgamiento es el estado mismo, o bien está supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público. Según el segundo criterio (material) para determinar si nos encontramos frente a un servicio público atenderemos a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, principalmente, será la satisfacción de una necesidad de índole colectiva." (33)

Como podemos ver no todos los organismos descentralizados, realizan servicios públicos que tengan que ver directamente con los gobernados, en consecuencia, no todos éstos se pueden considerar como "Autoridad Responsable" para el Juicio de Amparo; sin embargo, a ser éstos entes que pertenecen al poder ejecutivo y que fueron creadas por una ley o decreto, independientemente de la autonomía de cada organismo, en consecuencia tenemos que analizar la naturaleza del acto que realizan ya que puede que efectivamente realicen actos que violen las garantías individuales de los gobernados, sin importar las facultades conferidas o que gozando de las mismas las sobrepasen. En consecuencia, importa en sobremanera el estudio de los organismos descentralizados ya que por si mismos no determinan necesariamente que sean autoridades para efectos del juicio de amparo, sino que es importante atender a cada caso en particular.

Sobre éste respecto, Carlos Arellano García, estima que las entidades de orden descentralizado sí pueden ser parte en el juicio de amparo como autoridades responsables, y su opinión se refiere en los siguientes términos:

" el organismo descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo y cuando tiene potestad oponible sobre los gobernados, sin requerir el apoyo indispensable de un órgano centralizado, es decir, que puede actuar de propia autoridad, procede contra ese organismo descentralizado el amparo... La impugnabilidad de los actos de autoridades responsables centralizadas y descentralizadas, a través del juicio de amparo, depende de que ese órgano estatal centralizado o descentralizado, actúe con potestad, con imperio, con soberanía respecto de los gobernados. Habrá imperio, potestad o soberanía en el

órgano estatal centralizado o descentralizado, cuando la voluntad de éste se imponga a los gobernados, sin darle relevancia al posible consentimiento de los gobernados." (34)

En este caso, no estamos de acuerdo en todo lo que manifiesta Carlos Arellano García, ya que señala que un organismo que dependa de otro para ejecutar o para imponer sus determinaciones no puede ser señalado como responsable para el juicio de amparo; en este aspecto, debemos recordar que una autoridad puede ser designada en un juicio como ordenadora o ejecutora, en este caso, si una autoridad depende de otra una podría ser la que dicta una determinada resolución, pero para poder ejecutarla necesita del apoyo de otra que si tenga ese poder de mando para realizarlo, en ese sentido, esta muy claro que la primera si intervino en la realización del acto y por lo tanto si debe ser considerada como responsable y ser llamada a juicio de amparo.

En ese sentido, las tareas de ejecución y representación de los organismos descentralizados estarán a cargo de funcionario designado por el Presidente de la República o por el órgano colegiado de gobierno, según indique cada ley o decreto. Dicho funcionario es denominado director general, gerente general y procurador, presidente, gobernador o rector, existe libertad para su nombre. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en la correspondiente reglamentación jurídica.

En principio se analizó, la relación jerárquica tan característica de los entes centralizados, la misma se encuentra presente pero atenuada en

34.- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., segunda edición, 1983, pag. 477

los organismos descentralizados; lo anterior no quiere decir que no existan superiores y subordinados en las instituciones que ahora estudiamos, sino que la nota determinante es ellas es el dinamismo de sus procedimientos, en virtud de que la estructura interna de los organismos descentralizados precisa su ley o decreto de creación, y en algunos casos se prevé en su reglamento de carácter interno. De tal suerte resulta obvio señalar que la estructura cambiará de un ente a otro dependiendo de su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.

En definitiva, los organismos descentralizados, si pueden ser llamados a juicio de amparo como autoridad responsable, siempre y cuando actúen con potestad, con imperio, y con soberanía respecto de los gobernados, afectando su esfera jurídica aplicando una ley, aún en contra de su voluntad y atendiendo en especial a la naturaleza de los actos que emitan; lo anterior como se ha señalado, aún cuando la autoridad no goce de los conceptos antes señalados y tenga que llamar a otras para terminar de realizar sus actos, de tal suerte que también deben ser consideradas como responsables para el juicio de amparo, siempre atendiendo a la naturaleza del acto que hayan emitido.

Dentro de la administración pública paraestatal se encuentran las llamadas Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, que resultan ser esencialmente empresas públicas, por medio de las cuales el Estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, de las que se supone persigue beneficios para el interés público. sus características principales son las siguientes:

- Son creadas por acuerdo del Presidente de la República, excepcionalmente por ley del Congreso; que se materializa mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del Estado;
- Cuentan con patrimonio propio;
- El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos;
- Solo la administración pública ejerce un control o tutela sobre su actividad; su objeto es de carácter comercial;
- Sus tareas rigen principalmente normas de derecho privado;
- Y por último la finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro.

Dichos organismos, no pueden ser considerados como autoridades, ya que no ejercen autos autoritarios, imperativos y coercibles, ni siquiera tienen una relación jerárquica con el ejecutivo y mucho menos con el Estado, independientemente que se consideran parte integrante de la administración pública; sin embargo como en diversas ocasiones se ha establecido, en caso dado que éstos entes realicen actos que afecten las garantías individuales, si tendríamos que llamarlas a juicio ya que puede suceder que por el simple hecho de formar parte del Estado realicen actos en contra de los gobernados, que en todo caso podrían ser "autoridades de hecho" pues sus atribuciones no le confieren tener poder de imperio y de ejecución.

los Fideicomisos Públicos, siguen la misma suerte de las empresas públicas que se han señalado en párrafos anteriores, ya que para llegar a emitir un acto que afecte las garantías individuales de los gobernados

tendrán que solicitar la ayuda de un organismo centralizado o descentralizado, quienes puedan ejecutar actos en forma imperativa y con uso de la fuerza pública, lo que en éste caso si permite, al igual que las anteriores, que sean consideradas como autoridades responsable, pues su actuar puede ser considerado de orden o de ejecución aunque se con apoyo de otras que por ley si cuentan con ese poder de imperio y decisión; no hay que olvidar que los primeros citados también son parte de la Administración Pública, por ello puede que en algunos casos traten de emitir actos con abuso en su nombramiento fuera de sus facultades u objetivos para los que está facultada, y en ese entonces violaría las garantías individuales de los gobernados, teniendo una presencia de *Autoridad de Hecho*, la cual si podríamos impugnar mediante el juicio de amparo.

Al respecto de lo anteriormente señalado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, han emitido los siguientes criterios:

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 217-228 Sexta Parte

Página: 423

ORGANISMO DESCENTRALIZADO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RESUELVE CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS ENTRE PARTICULARES. *Las tesis relativas a la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza pública, para poder determinar si se está o no en presencia de una autoridad, no resultan aplicables cuando se trata de un ente de la administración pública descentralizada que puede también incurrir en actos de autoridad, ya sea de facto o de derecho, cuando sus decisiones constituyen una resolución que pone fin a una controversia administrativa entre particulares, misma resolución que puede hacerse exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, bien sea que la autoridad atraiga el concurso de otras autoridades para hacer respetar su resolución, o bien que el particular favorecido por esa resolución acuda ante otras autoridades que dispongan de fuerza pública, para hacerla respetar como obligatoria, de manera que no resulta estrictamente indispensable que la autoridad señalada como responsable disponga directamente de la fuerza pública, como puede verse en todos los casos en los cuales nuestras leyes administrativas establecen un procedimiento contencioso en el cual se ventilan derechos de particulares. Una concepción simplista del concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, que se vincule al imperio, ya ha sido superada por los Tribunales de Amparo quienes han sentado diversos criterios, considerando en casos específicos, a algunos*

SESION CON
FALLA DE ORIGEN

organismos descentralizados como autoridades para los efectos del juicio de amparo. Como el concepto de autoridad abarca tanto las de derecho como las de facto y como además los particulares carecen de facultades para determinar, por sí ante sí, cómo debe resolverse un conflicto de posesión de terrenos, se impone concluir que en este caso la autoridad recurrente sí queda incluida dentro de la categoría requerida por el artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1551/86. Jorge Saldaña Mancilla. 24 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota.

Nota:

Esta tesis también aparece en el Informe 1987, Tercera Parte, página 48, con el rubro "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CASO EN EL CUAL UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO RESUELVE CONTROVERSIA ADMINISTRATIVA ENTRE PARTICULARES."

Estimo que la tesis antes transcrita es acertada ya que en primer lugar y lo más evidente de la misma, es establecer que para determinar que una autoridad de la administración pública pueda ser considerada como tal, no simplemente se tienen que revisar que los actos sean realizados con poder de mando y decisión, sino que aunque dichas personas que actúan como autoridades dentro de dicha administración, también son copartícipes de los actos de una autoridad y ser considerada como tal, aún cuando ésta últimas no hayan realizado los actos con poder de decisión y de mando y las demás características que hemos venido señalando, ya que éstas, ya sea en su actuar que le faculta la ley, o actuando sin ningún apoyo legal, emiten un acto, y tienen que solicitar el apoyo de otras que si cuentan con ese poder de decisión y de mando para acabarlo de ejecutar; pero se pierde una de las características importantes, ya que aún cuando el juicio de amparo se sigue en contra de un acto reclamado para saber si éste último fue realizado con apego a la Constitución, es importante determinar además de lo anterior, la personalidad con la que fue hecho el acto reclamado.

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

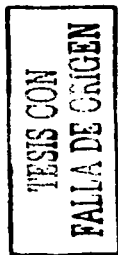
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

FIDEICOMISOS. CASOS EN QUE LA FIDUCIARIA TIENE OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Si las autoridades responsables han ejecutado o realizado en cualquier forma actos tendientes a despojar a particulares, o a afectarlos de cualquier manera en sus derechos; y si esos actos se están ejecutando o se pretenden ejecutar por medio de un fideicomiso, es claro que la fiduciaria y sus representantes si están obligados a proporcionar en el juicio de amparo los documentos e informes que correspondiera aportar a las autoridades responsables (artículo 152 de la Ley de Amparo), si hubiesen actuado directamente, en vez de actuar como fideicomitentes o como fideicomisarias, ya que de lo contrario dichas autoridades podrían eludir sus obligaciones constitucionales y legales mediante el expediente de constituir fideicomisos para afectar a los gobernados, en los que los fiduciarios contarán de facto con todo el apoyo de los recursos y la fuerza pública de las autoridades, lo que resulta claramente violatorio de las garantías de audiencia y de seguridad legal, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, las que obligan a las autoridades y, por ende, a sus fiduciarios, en estos casos en que el fideicomiso tiende a realizar funciones públicas que, en principio, corresponde a las autoridades ejecutar en forma directa. Pues los gobernados tienen derecho cabal y pleno a que las autoridades y sus fiduciarios proporcionen en el juicio de amparo todos los elementos e informes que de actuar directamente deberían proporcionar las autoridades, para que al ser afectados no queden indefensos y el juez constitucional esté en aptitud de juzgar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados. Y aun puede pensarse, en estos casos, que la fiduciaria es una autoridad de facto, para los efectos del amparo, cuando la institución fiduciaria está sujeta al control gubernamental y, por ende, lo están también sus administradores, y cuando de hecho dispone del poder y de la fuerza pública para imponer sus decisiones unilaterales a los particulares afectados, sin que de hecho tenga que acudir para ello a los tribunales previamente establecidos. De lo contrario, el particular resultaría afectado por un acto unilateralmente realizado con apoyo de la fuerza pública, sin mandamiento escrito, motivado y fundado de autoridad competente y sin haber sido vencido en juicio, y aparentemente sin poder acudir al amparo contra la autoridad fideicomitente, porque ella no realizó el acto, ni contra la fiduciaria, porque ella no es autoridad de jure, lo cual equivaldría a derogar las garantías constitucionales mediante la constitución de fideicomisos y mediante el ejercicio del poder público al través de autoridades de facto. Por lo demás, en principio las autoridades de facto han sido reconocidas como tales, para los efectos del amparo, como puede verse en la Tesis de Jurisprudencia que aparece con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación publicado en 1965 (tesis 53, página 98, Octava Parte, Apéndice 1917 1975).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 107/75. Arq. Leonides Guadarrama Jiménez, Director de "Fideurbe" (Ciro Téllez Brito y otros). 3 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Es evidente que como se ha establecido en el apartado de los fideicomisos públicos, que al formar parte de la Administración Pública, debe ser considerada como autoridad responsable, independientemente de que sus actividad este destinada a otro tipo de servicios distintos a los dirigidos a la colectividad, en este caso,



si el fideicomiso realiza actos tendientes o violatorios de las garantías individuales de los gobernados, es lógico que tiene que ser llamada a juicio de garantías, pues como lo señala la tesis antes transcrita, si ésta realizó actos de ejecución ordenados por una autoridad con todo el apoyo legal para hacer valer sus determinaciones ante los gobernados y por último de apoyo en un fideicomiso y éste pertenece al Estado, es evidente que se trata dicho fideicomiso de una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, pues en este caso el fideicomiso no está facultado por una ley para realizar actos coercitivos, aún en contra de la voluntad de los gobernados, sin embargo con apoyo de una autoridad legal los realiza, por lo que estaríamos en presencia de una autoridad de hecho, la cual debe ser llamada a juicio.

Séptima Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 3 Segunda Parte

Página: 13

AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. CUALES DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES. La autoridad responsable en el juicio de amparo es el órgano estatal de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa; en otros términos, señala el artículo 11 de la Ley de Amparo, que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por tanto, se considera que un juez de Distrito, por el hecho de haber concedido la libertad bajo fianza al inculcado, dentro del incidente de suspensión del juicio indirecto que promovió en contra de la sentencia que confirmó el auto de formal prisión decretado en su contra, no debe ser considerado como autoridad responsable en el juicio de amparo directo, pues no cae en su ámbito competencial la ejecución de la sentencia reclamada y, por tanto, el juicio con respecto a dicha autoridad es improcedente y debe ser sobreseído con fundamento en los artículos 166, fracción III, 73, fracción XVIII, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo.

Amparo directo 4267/67. Esther Sánchez Galindo. 12 de marzo de 1969. 5 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Ferrera.

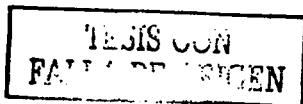
Amparo directo 4265/67. Luciano Cruz Sánchez. 12 de marzo de 1969. 5 votos.

NOTA (1):

Se elimina la leyenda que aparece en la publicación original "Sostiene la misma tesis" para el asunto 4265/67.

Novena Epoca

Instancia: Pleno



Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: V, Febrero de 1997
Tesis: P. XXVII/97
Página: 118

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.",

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

La anterior jurisprudencia, resalta todo lo anteriormente señalado, y es de donde principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nuestro parecer, emite un criterio más acertado de los que se debe entender como autoridad responsable; en primer lugar señala *"que es aquella que ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad"*, dicha potestad pertenece a todos los organismos del estado, ahora bien, no todos pueden ser considerados como autoridad por el simple hecho de gozar con dicha facultad sino que, correctamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la anterior jurisprudencia que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo, como se ha venido señalando en infinidad de ocasiones.

Ahora bien, la jurisprudencia también establece que el juzgador de amparo debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades; esto último, resulta irrelevante, ya que si bien es cierto que debe analizarse la personalidad de la autoridad, no tiene caso de determinar si lo faculta o no para realizar el acto, ya que lo importante es, en actos que afecten la esfera jurídica del gobernado, revisar si la autoridad violó las garantías individuales del gobernado para tenerla como responsable en un juicio de amparo y ya posteriormente como una consecuencia, determinar, si

esa autoridad gozaba de facultades para realizar tales actos, pero para el hecho de imponer sanciones, a nuestro parecer, resultan muy apropiadas para que la autoridad ya no siga sobrepasando sus límites y realice sus actos de acuerdo a lo que por ley fue facultada; por lo que aunque ésta jurisprudencia resulta muy acertada, a nuestro criterio, se debió haber hecho notar lo anteriormente señalado, mismo que trataremos en el siguiente capítulo para una mejor determinación al respecto.

Tesis Seleccionada

Instancia: 2a. Sala

LOCALIZACIÓN

Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y

su Gaceta Tomo: IX, Marzo de 1999 Tesis: 2a. XXXVI/99 Página: 307 Materia:

Administrativa Tesis aislada.

RUBRO

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBIERNO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

TEXTO

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, enabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, enabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se enablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.

PRECEDENTES

Contradicción de tesis 71/98. Entre las sustentadas por el Tercer y el Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de febrero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.

Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no trata el tema de la contradicción que se resolvió.

Toda autoridad debe formar parte del Estado, sin dicho requisito no sería considerada como tal, pues en otro caso se trataría de violaciones penales o civiles, ya que es evidente que al no contar con el poder de imperio, no puede un particular hacer valer determinaciones

TESIS
FALLA DE

en contra de la voluntad de otro particular, y por lo tanto sus actos no son considerados como violatorios de garantías individuales, independientemente de que el artículo 103 constitucional establece que el amparo sólo es procedente contra actos de autoridad.

C) LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.

La autonomía constitucional, es aquella de la que pueden gozar algunos órganos del Estado y la cual implica la ausencia de relación jerárquica con los poderes públicos clásicos, se da como característica de la descentralización política. Así tenemos que las universidades y demás instituciones de educación superior, de acuerdo al artículo tercero de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de acuerdo a la jurisprudencia, son consideradas como organismos descentralizados, y por lo tanto pertenecientes al Estado, aún cuando éstos no se rigen por la anterior ley, los actos que realicen estos órganos, deben ser considerados como autoridad responsable para el juicio de amparo, por el simple hecho de pertenecer al Estado, lo anterior primeramente atendiendo a la naturaleza del acto que emiten, y de acuerdo a la jurisprudencia antes citada.

Como se ha señalado al principio de éste apartado, existe autonomía de órganos del Estado, en las administración pública paraestatal; pero en algunos casos, la propia ley que rige a éstos organismos, establecen si éste debe ser considerado como autoridad responsable, no siendo tan expresas en el señalamiento, sino que simplemente establecen la posibilidad de que contra sus determinaciones proceda el Juicio de Amparo, razón suficiente para llamarlas al juicio.

Cuando estemos en presencia de una Universidad o Institución Autónoma de Educación Superior y éstas suponemos que hayan violado las garantías individuales de los gobernados, es importante que sepamos que dichos organismos, por encontrarse dentro de la Administración Pública y como consecuencia dentro del Estado, se trata de una autoridad por ser pública la fuerza de la que gozan, y por que en determinados casos pueden hacer valer determinaciones aún en contra de los gobernados, o que sin gozar de éstas facultades atrae a otras para hacer valer sus decisiones ya sea en forma directa o indirectamente, de tal suerte que como se ha revisado los organismos autónomos al ser creados por ley que emite el Congreso de la Unión, y éste es el único facultado para crear autoridades, en consecuencia sus actos deben ser atacados en juicio de Amparo y ser llamadas como autoridades responsable en el mismo.

Por otra parte, es importante precisar, que las autoridades no siempre actúan apegada a la ley y la legalidad que los regula, sino que también, realiza actos fuera de esas facultades, de tal suerte que como se ha establecido también, el juicio de amparo proceda en contra de autoridades de hecho, por lo que es necesario entonces revisar el acto que ejecutaron o tratan de ejecutar para saber si vulnera las garantías individuales de los gobernados, ya que no procedería si dicha autoridad actuó pero sin vulnerar tales derechos, y estaríamos en presencia de otro tipo de violaciones distintas al juicio de amparo; en consecuencia, es necesario revisar la naturaleza del acto, ya que de entrada, toda autoridad perteneciente al Estado, es susceptible de que sea llamado a Juicio de Garantías, pero la característica primordial, ya sea para llamarla o para descartarla, es el acto que realizan, aunque no estén facultadas.

Enseguida, me permito citar los siguientes criterios y resaltar las opiniones de nuestra parte acerca de ellas:

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Epoca: 9a.

LOCALIZACIÓN

Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: P. XXVIII/97 Página: 119 Materia: Común, Laboral*

RUBRO

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACION LABORAL.

TEXTO

Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter.

PRECEDENTES

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimitad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

TESIS
FALLA DE ORIGIN

Como es de observarse, un organismo autónomo, siempre va pertenecer al estado, ya que su autonomía es simplemente para autogobernarse sin la ayuda de otras entidades públicas, pero ello no significa que las facultades que se les encuentran atribuidas, son públicas y en este caso, pueden llegar a emitir actos que violen garantías individuales, de lo que tendremos que analizar, así como el juzgador el acto que emiten y no simplemente si se encuentra o no facultados para realizar, pues en jurisprudencia antes citadas, el amparo procede en contra de autoridades de derecho, y de hecho, por lo que es irrelevante estudiar su personalidad, sin embargo, esto último no está por demás, pues serviría para saber si sobrepasó sus límites y además hacerla acreedora a una sanción como más adelante se tratará.

CAPÍTULO IV

1.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO EN EL JUICIO DE AMPARO

A) CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO

I.- EL ACTO RECLAMADO Y SU DIFERENCIA CON EL ACTO DE AUTORIDAD

Como se ha señalado en anteriores capítulos, las condiciones o requisitos para promover la acción de amparo, es necesario un acto reclamado y la violación de dicho acto que afecte las garantías individuales de los gobernados, por tal motivo es necesario que analicemos lo que se debe entender por acto reclamado y su diferencia con el acto de autoridad.

El artículo 103 constitucional, al determinar la jurisdicción propia de los tribunales de la Federación, reitera en cada una de sus fracciones, los conceptos de leyes y actos de las autoridades, por lo que resulta evidente que la materia del control la constituyen exclusivamente las leyes o actos de las autoridades, es decir, todos aquellos actos emanados del poder público y se originan en el órgano legislativo, al emitir normas que faculden a realizar conductas e incluso las mismas normas o leyes, y que son declarados solemnes por el poder público, como se ha tratado en capítulos anteriores, así tenemos que al órgano legislativo le está encomendada la función de elaborar las leyes desde su gestación hasta su completo desarrollo y al ejecutivo la de dar fuerza y autoridad a las mismas por medio de la promulgación para que sean cumplidas.

Todos éstos actos referidos en el párrafo inmediato anterior, deben ajustarse a los límites predeterminados por la Constitución que es la ley suprema, que no debe

ser violada por autoridad alguna, ni contrariada por disposiciones de otras normas; siendo que todas las leyes deben elaborarse dentro de los límites por ella marcados, ya que, además de organizar y estructurar de una manera formal al Estado políticamente, también obliga a los órganos de éste a limitar el ejercicio de su soberanía para garantizar el ejercicio de los derechos individuales o garantías individuales, porque representa un límite en donde el poder del Estado tiene que detenerse para no invadir la esfera de la libertad individual.

Es de hacer notar, que los “Actos de Autoridad” como se ha indicado en los anteriores párrafos, son todos aquellos emanados del poder público que se originan en el órgano legislativo, ejecutivo y judicial, es decir, todos aquellos actos realizados con imperio, coerción, y todo aquello que se ha venido estudiando, sobre las características de una autoridad; sin embargo no toda actividad que realizan los órganos del estado, son considerados como tales, por lo que hay que saber las características que los distinguen:

“Es el hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, realizado por una Autoridad del Estado, de facto o de jure, con facultades de decisión o de ejecución, o de ambas, que produce afectación en situaciones particulares abstractas o particulares y concretas, que tiene como características ser imperativo, unilateral y coercitivo.”(35)

“El acto autoritario es unilateral, porque para su existencia y eficacia no requiere del concurso o colaboración del particular frente al cual se ejercita.

Es imperativo porque supedita la voluntad de dicho particular, porque la voluntad de éste le queda sometida. Y es coercitivo porque puede constreñir forzar al gobernado para hacerse respetar.”(36)

35, Diccionario Jurídico Temático. Editorial Oxford, México, 2001, página 1.

36.- VARIOS. Manual del juicio de Amparo. Themis. S.A. de CV. Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda edición, 1998. pag.23

Como se ha visto, el actuar de los servidores de los órganos del Estado, son los que realizan los actos de autoridad, siempre y cuando los realicen con las características antes señaladas; por el contrario,

"el Estado como persona de derecho privado, si ésta en aptitud legal de promover el juicio de amparo, pues desprovisto de su imperio actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias. Tal ocurre por ejemplo, cuando con base en las prevenciones de las leyes secundarias, contrata, vende, compra, da o recibe en arrendamiento un bien, etcétera. En ésta hipótesis, y en el supuesto de que alguna de las partes contratantes incurriera en el incumplimiento, la afectada con tal incumplimiento tendría que acudir a la potestad común, a los tribunales ordinarios, invocando infracción a leyes secundarias, y si la resolución de dichos tribunales le fuese adversa, agotados los recursos previstos en las mismas leyes estaría en condiciones, lógicamente de acudir al juicio de garantías; y como el Estado carece de entidad biológica, tendría que hacerlo por conducto de sus funcionarios o representantes legales. Por esto el invocado artículo 9º limita el derecho del Estado, de promover el juicio en cuestión, al supuesto de que la ley o el acto que se reclame, lo afecte en sus "intereses patrimoniales". Además congruentemente con la doble personalidad que se atribuye al Estado, puede agregarse que éste está en aptitud legal de ser quejoso en los juicios de amparo, cuando actúa como patrón, pues en las relaciones laborales que sostiene con sus trabajadores se conduce como un particular, es decir como una persona de derecho privado, ya que contrata con ellos y en tales relaciones queda sometido a las prevenciones de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ..." (37)

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LVI, Tercera Parte

Página: 63

ESTADO, ES UNA PERSONA DE DERECHO PÚBLICO. El Estado puede asumir dos posiciones: una, en que se advierte su índole de entidad soberana; otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares. Esta distinción está reconocida por la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia (tesis número 450, página 867, del Apéndice publicado en 1955). Se ha llegado a afirmar que el Estado tiene dos distintas personalidades: una, de derecho público, cuando actúa como entidad soberana y usa de su imperio; otra, de derecho privado, cuando obra como los particulares. La terminología adolece de imprecisión: el Estado es siempre entidad pública; no tiene dos personalidades, sino solo una, que es de derecho público en todos los casos. Aun así, la distinción es real, puesto que hay dos aspectos diversos dentro de la personalidad única del Estado. Con la mayor frecuencia, el Estado presenta un aspecto según el cual obra en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando, y usa plenamente de su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente, como entidad superior a los particulares, quienes, por ello, le están subordinados; pero en otras ocasiones, sin dejar de ser persona de derecho público, trata con los particulares sobre bases de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo, y no impuesto; sin hacer uso la autoridad de sus atributos de mando; en suma, de una manera muy análoga a como obran entre sí los particulares. En el primer caso, sus actos son actos de autoridad, y contra ellos procede el juicio de garantías; en el segundo supuesto, no son actos de autoridad para los efectos del amparo, y contra ellos no cabe el juicio constitucional."

En conclusión, los "Actos de Autoridad", son aquellos que provienen de cualquier órgano del Estado centralizado o paraestatal, según sea, siempre y cuando contenga las características antes descritas, es decir la unilateralidad, la imperatividad, y la coercitividad, independientemente de que tipo de autoridad provengan, ya sea de hecho o de derecho.

Por otra parte, es importante distinguir el anterior concepto, de lo que se debe entender como "ACTO RECLAMADO" que en éste caso, señala Ignacio Burgoa lo define:

"Es el acto de autoridad que se impugna en amparo. Su señalamiento es un dato esencial de la demanda constitucional, salvo que se trate de juicio de amparo en materia agraria, en cuyo caso el juzgador puede resolver sobre la inconstitucionalidad de actos distintos de los indicados en dicho libelo en beneficio de los núcleos de población o de ejidatarios o comuneros en los individual, ... Los actos reclamados pueden ser ordenadores o de ejecución, ... Por otra parte, el

concepto de acto reclamado no sólo comprende a los actos de autoridad stricto sensu como son los administrativos y jurisdiccionales, sino a las leyes y reglamentos que contienen normas jurídicas abstractas, impersonales y generales." (38)

En ese sentido, podemos deducir que el *acto reclamado*, es la ley o acto de autoridad, ya sea de hecho o de derecho, que se impugna en la demanda de amparo, por considerarlo violatorio de las garantías individuales del gobernado. Enseguida se cita una tesis jurisprudencial de la que se puede desprender algunas características tales como las razones del porque considerar a un acto como reclamado e el juicio de amparo.

*"Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo VI, Parte TCC
Tesis: 555
Página: 369*

ACTO RECLAMADO Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN. *Si conforme a su definición el acto que se impugna se refiere a una conducta (activa o pasiva), que se atribuye a una autoridad, el correcto señalamiento de él para los efectos del amparo consistirá en describirla. Los calificativos que a esa descripción se adjunten y los argumentos que se expresen para destacar sus aspectos circunstanciales no participan de la naturaleza propia del acto sino que constituyen el examen de la conducta, es decir, los razonamientos que se formulen en relación con ella para alcanzar una conclusión respecto de su juridicidad. Por esa razón en el estudio del acto reclamado, tanto para delimitarlo como para establecer su certeza, debe prescindirse de todos los elementos ajenos a él. Así, por ejemplo, cuando se señala como acto reclamado "las órdenes de comisión o de visita, en virtud de que jamás me fueron mostradas y mucho menos se nos dio copia, dejándonos en estado de indefensión", aparece en claro que los actos reclamados los constituyen "las órdenes de comisión o de visita", nada más. Lo relativo a si fueron mostradas y si se entregó copia de ellas o no, son cuestiones ajenas al dictado de esas órdenes, constituyen aspectos propios de otro acto: la ejecución del mandato. La conducta de las autoridades introduce a la realidad otros elementos que son la formulación de las órdenes y su ejecución. Por ende, la*

38.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, sexta edición. página 23.

manera en que esta última se haya desarrollado (la exhibición y entrega de las órdenes) no constituye el acto reclamado sino apreciaciones sobre él y, en el supuesto examinado, se trata de incipientes conceptos de violación. La distinción entre el acto reclamado y el agravio es más patente cuando se advierte que para apreciar la certeza del acto basta examinar el informe rendido, en su caso, y las pruebas existentes en autos cuando se trata de los que están sujetos a prueba o no son notorios; mientras que para determinar la exactitud de los calificativos y conceptos de violación se requiere de un proceso posterior que, subsumiendo la hipótesis legal al asunto concreto, viene a dilucidar la controversia."

II.- ACTOS DE "AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO" Y SU DEFINICIÓN.

La "Autoridad Responsable de Hecho", es aquel ente del Estado que no se encuentra en ley, no tiene facultades o dichas autoridades se encuentran excedidas, sin embargo, para determinar si es procedente señalarla como responsable en el juicio de amparo, es preciso revisar la legitimación aunque esta no esté en ley, ya que no solo basta que una persona señale a la autoridad para que se tenga como tal en el juicio de amparo, por el simple hecho de que se sintió lesionada en sus garantías individuales, pues esto traería como consecuencia, que cualquier individuo que al acudir a determinado órgano de Estado, y al sentirse lesionado en sus derechos fundamentales promueve el amparo, sin analizar si la persona que lo atendió realizó un acto de autoridad, o ésta última realizó un acto propio de una autoridad, pues podría darse el caso que el acto fue una simple determinación que no conlleva a una ejecución por medio de la fuerza o ese acto no es obligatorio.

Los actos emitidos por una "Autoridad de Hecho", puede no ser obligatorio ya que son cumplidos en forma voluntaria, entonces, ese acto no es un acto de autoridad, que pueda atacarse como acto reclamado, pues no conlleva los elementos de coerción, y obligatoriedad de los actos de autoridad, que bien pudieron haber sido dictados por una autoridad, pero son simples determinaciones; en consecuencia, si el acto es voluntario, carece de elementos de un acto de autoridad y ese acto es una simple recomendación para que el individuo actué de determinada forma si lo

prefiere, y no se le forzaría a realizarlo, por lo que no consideramos que puedan ser motivo de solicitar amparo.

La "*Autoridad Responsable*" en el juicio de amparo, es ente del Estado que ejerce la facultad pública de la que proviene el acto reclamado, por lo cual se tiene que analizar quién es el individuo que ejerza la autoridad de la que emana el acto reclamado, y todos aquellos que intervengan en el asunto hasta antes o después de su ejecución.

En diversas ocasiones se ha señalado que para promover el juicio de Amparo, necesariamente se requiere que una autoridad viole nuestras garantías individuales, para ser señalada como responsable en el juicio de amparo; ahora bien, dicha "*Autoridad Responsable*", la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito la definen como aquel Órgano del Estado de facto o jure, investido de facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de manera imperativa que afecten la esfera legal de los gobernados.

En el Estado existen diversos órganos que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias 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 que disponen, aunque en algunas ocasiones no tengan facultades y actúen por sí mismas; éstos ejercen facultades decisorias que no les están atribuidas en la Ley y que por ende, constituyen una potestad administrativa; es por ello, que el juzgador de amparo, para que pueda determinar si quien se le atribuye el acto, es autoridad para efectos del amparo, debe determinar los siguientes requisitos:

- a) **Atender la norma legal;**

- b) examinar si faculta o no la ley a dicho ente designado como autoridad, para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del gobernado y;
- c) examina si dichos actos a los que se encuentra facultando se pueden exigir mediante el uso de la fuerza pública o a través de otras autoridades.

Ahora bien, de lo anterior, debemos examinar donde se encuentran las autoridades responsables de hecho, ya que podemos ver en el punto "b" de las características anotadas, que el juzgador de Amparo debe examinar si la ley faculta a la autoridad responsable para tomar decisiones, pero existen diversas circunstancias importantes a tratar; en primer lugar se dice que la Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo, es el Órgano del Estado de *facto* o de *jure*, por "*jure*" se debemos entender a la Autoridad de Derecho, es decir, aquellas que se encuentra debidamente facultada por la ley y con las características ya anotadas, y por "*Facto*" o "*de hecho*" no se define concretamente, para ello será necesario citar las siguientes tesis:

"Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV

Página: 1067

"AMPARO, PROCEDENCIA DEL. *El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden."*

Octava Época

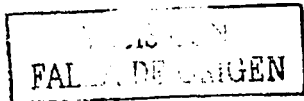
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III Segunda Parte-1

Página: 158

AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. *Es aquella cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su respectivo reglamento expedido por el*



Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal."

Como ya es bien conocido y éstas tesis lo comprueban, el amparo es procedente contra las autoridades de hecho, ya que éstas, por no cumplir con el requisito de que sus actos no se encuentran permitidos por la ley, en consecuencia se diría que son usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden, sin embargo también son consideradas como autoridades para efectos del Juicio de Amparo, por otra parte pueden éstas estar autorizadas en la ley, pero la creación de la norma que las autoriza no fue hecha por las competentes para emitirlas.

Existen organismos descentralizados, paraestatales o autónomos, que forman parte del Poder Ejecutivo, que cuando tienen potestad oponible sobre los gobernados, sin requerir el apoyo indispensable de un órgano centralizado, es decir, que puede actuar de propia autoridad, procede contra ese organismo el amparo; la impugnabilidad de los actos de autoridades responsables centralizadas y descentralizadas, de la administración pública en general, a través del juicio de amparo, depende de que ese órgano estatal, actúe con potestad, con imperio, con soberanía respecto de los gobernados; por lo que habrá imperio, potestad o soberanía en el órgano estatal cuando la voluntad de éste se imponga a los gobernados, sin darle relevancia al posible consentimiento de éstos.

También debemos recordar que una autoridad puede ser designada en un juicio como ordenadora o ejecutora, en este caso, si una autoridad depende de otra, una podría ser la que dicta determinada resolución, pero para poder ejecutarla necesita del apoyo de otra que si tenga ese poder de mando para realizarlo, en ese sentido, esta muy claro que la primera si intervino en la realización del acto y por lo tanto si debe ser considerada como responsable y ser llamada a juicio de amparo; en ese sentido, las

tareas de ejecución y representación de los organismos de la administración pública estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el Presidente de la República, según indique su ley o decreto de creación. Dicho funcionario puede ser denominado director general, o gerente general y, de manera aislada, procurador, presidente, gobernador o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en la correspondiente reglamentación jurídica, los cuales podrán llevar a cabo actos reclamables también.

En definitiva, la *Autoridad de Hecho*, si pueden ser llamada a juicio de amparo como responsable, siempre y cuando actúen con potestad, con imperio, y con soberanía respecto de los gobernados, aún en contra de su voluntad y atendiendo en especial a la naturaleza de los actos que emitan; aún cuando la autoridad no goce de los conceptos antes señalados y tenga que llamar a otras para terminar de realizar sus actos, de tal suerte que también deben ser consideradas como responsables para el juicio de amparo, siempre atendiendo a la naturaleza del acto que hayan emitido, independientemente de que se les suponga usurpadoras de funciones que legalmente les corresponden.

Como ya se ha analizado en el capítulo anterior, dentro de la administración pública paraestatal se encuentran también las Empresas de Participación Estatal, Las Instituciones Nacionales de Crédito, Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, que son esencialmente empresas públicas, por medio de las cuales el Estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, de las que se supone persigue beneficios para el interés público; dichos organismos, no pueden ser autoridades, ya que ni

siquiera tienen una relación jerárquica con el ejecutivo y mucho menos con el Estado, independientemente que se consideran parte integrante de la administración pública; sin embargo, si éstos entes llegaren a realizar actos que afecten las garantías individuales, si tendríamos que llamarlas a juicio, por el simple hecho de formar parte del Estado, aunque sean entes que su principal función se la comercial, sin embargo, en caso de afectar los derechos constitucionales, podrían ser autoridades de hecho, pues sus atribuciones no le confieren tener poder de imperio o de ejecución.

Entre otras *autoridades de hecho* se encuentran los *Fideicomisos Públicos*, que también forman parte de la administración pública federal, que siguen la misma suerte de las empresas públicas que se han señalado en el párrafo anterior, pero para llegar a emitir un acto que afecte las garantías individuales de los gobernados tendrían que solicitar la ayuda de un Organismo Centralizado o Descentralizado, quienes puedan ejecutar actos en forma imperativa y con uso de la fuerza pública, lo que en éste caso si permite al igual que las anteriores, que sean consideradas como autoridades responsables, pues su actuar puede ser considerado de orden o de ejecución aunque se con apoyo de otras que por ley si cuentan con ese poder de imperio y decisión.

Para determinar que una autoridad de la Administración Pública pueda ser considerada como tal, no simplemente se tienen que revisar que los actos sean realizados con poder de mando y decisión, sino que aunque dichas personas que actúan como autoridades dentro de la administración, también son copartícipes de los actos de una autoridad y ser considerada como tal, aún cuando ésta últimas no hayan realizado los actos con poder de decisión y de mando y las demás características que hemos venido señalando, ya que éstas, en su actuar que le faculta la ley, o actuando sin ningún apoyo legal, emiten un acto, y tienen que solicitar el apoyo de

otras que si cuentan con ese poder de decisión y de mando para acabarlo de ejecutar; pero se pierde una de las características importantes, ya que, aún cuando el juicio de amparo se sigue en contra de un acto reclamado para saber si éste último fue realizado con apego a la Constitución, es importante determinar además de lo anterior, la personalidad con la que fue hecho el acto reclamado.

Si las autoridades realizan actos de ejecución ordenados por una autoridad con todo el apoyo legal para hacer valer sus determinaciones ante los gobernados y por último requieren del apoyo en un fideicomiso y éste pertenece al Estado, es evidente que se trata dicho fideicomiso de una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, pues en este caso el fideicomiso no esta facultado por una ley para realizar actos coercitivos, aún en contra de la voluntad de los gobernados, sin embargo con apoyo de una autoridad legal los realiza, por lo que estaríamos en presencia de una autoridad de hecho, la cual debe ser llamada a juicio.

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Febrero de 1997

Tesis: P. XXVII/97

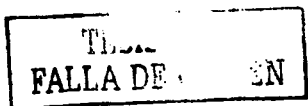
Página: 118

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE, CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en

posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519."



La anterior jurisprudencia, resalta todo lo anteriormente señalado, y es donde principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emite un criterio más acertado de lo que se debe entenderse como autoridad responsable; en primer lugar señala *"que es aquella que ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad"*, dicha potestad pertenece a todos los organismos del estado, ahora bien no todos pueden ser considerados como autoridad por el simple hecho de gozar con dicha facultad sino que, correctamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la anterior jurisprudencia que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo, como se ha venido señalando en infinidad de ocasiones.

Ahora bien, la jurisprudencia también establece que el juzgador de amparo debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades, esto último, resulta irrelevante, ya que si bien es cierto que debe analizar la personalidad de la autoridad, no tiene caso determinar si lo faculta o no para realizar el acto, pues lo importante es revisar si la autoridad violó las garantías individuales del gobernado para tenerla como responsable en un juicio de amparo y ya posteriormente como una consecuencia, determinar si esa autoridad gozaba de facultades para realizar tales actos, pero para el hecho de imponer sanciones a nuestro parecer resultan muy apropiadas para que la autoridad ya no siga sobrepasando sus límites y realice sus actos de acuerdo a lo que por ley le fue facultada.

En la desconcentración administrativa, concepto que ya ha sido explicado anteriormente, la propia ley en ocasiones, establece si éste debe ser considerado como autoridad responsable, no siendo tan expresas en el señalamiento, sino que simplemente establecen la posibilidad de que contra sus determinaciones proceda el Juicio de Amparo, razón suficiente para llamarlas a juicio de amparo; aún cuando sin este requisito, si se satisfacen los extremos jurisprudenciales, se acude al juez, en contra de sus determinaciones.

Por otra parte, es importante precisar que las autoridades no siempre actúan apegadas a la ley que lo regula, sino que también, realiza actos fuera de sus atribuciones, de tal suerte que el juicio de amparo proceda en contra de autoridades de hecho, por lo que es necesario entonces revisar el acto que ejecutaron o tratan de ejecutar para saber si vulnera las garantías individuales de los gobernados, ya que no procedería si dicha autoridad actuó sin vulnerar tales derechos, y estaríamos en presencia de otro tipo de violaciones distintas al juicio de amparo; en consecuencia, es necesario revisar la naturaleza del acto, ya que de entrada toda autoridad perteneciente al Estado, es susceptible de que sea llamado a Juicio de Garantías, pero la característica primordial, ya sea para llamarla o para descartarla, es el acto que realizan, aunque no estén facultadas.

"Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Junio de 1996

Tesis: I.4o.A. /5

Página: 591

**DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL ES AUTORIDAD DE FACTO. La autoridad**

indicada carece de existencia legal, toda vez que en el sistema constitucional la creación de autoridades es facultad exclusiva del Congreso de la Unión mediante el proceso legislativo o del presidente de la República a través de su facultad reglamentaria, circunstancia que no acontece con la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal ya que en esta tesisura es inadmisibles que por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal en el que se otorgan facultades a dicha Dirección, deba entenderse como creada ya que ni en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ni en su reglamento se encuentra contemplada por lo que la autoridad mencionada lo es de facto.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: I.4o.A.67 A

Página: 1019

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. LOS SUBDIRECTORES "A" Y "B" DE SANCIONES CARECEN DE EXISTENCIA LEGAL. No es factible aceptar que el titular de una dependencia de Estado tenga facultad legal para crear autoridades, pues ésta la tienen únicamente el Congreso de la Unión mediante el proceso legislativo o el presidente de la República, a través de su facultad reglamentaria y por tanto, las Subdirecciones de Sanciones "A", "B" o "X" de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no son sino la enumeración de las que se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de esa Secretaría o en su reglamento interior, es decir, no están contempladas verdaderamente en el marco jurídico de esa dependencia ni en ninguna otra disposición constitucional; consecuentemente a dichos subdirectores no se les pueden delegar facultades propias de las autoridades que sí fueron creadas conforme a la ley, por tanto, la existencia de los subdirectores en cita es de facto, por lo que carecen de competencia para emitir y firmar resoluciones pese a que en éstas invoquen una diversidad de preceptos legales, ya que no es de esta manera que se justifica la existencia legal de una autoridad.

Séptima Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 28 Séptima Parte

Página: 16

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AUTORIDAD, DILIGENCIAS PRACTICADAS POR PERSONAS QUE YA NO TIENEN CARACTER DE. CARECEN DE VALOR LEGAL. *Si una diligencia, que la ley señala que debe ser practicada por una autoridad determinada para poder tener valor legal, es realizada por quien ha dejado de tener tal carácter, aunque ignorase su baja, resulta claro que dicha actuación carece de validez y, al sostenerse lo contrario, con el argumento, de que tal diligencia, por no haber sido objetada, tiene plena eficacia, es evidente que se pasa desapercibido que las funciones propias de la autoridad y que integran su personalidad jurídica como persona de derecho público, y como representante de los derechos patrimoniales del estado, no pueden ser atribuidas a cualquier particular.*

Como ha quedado explicado, resulta importante que se tenga una clara definición de lo que es la "Autoridad de Hecho"; y es aquel ente del Estado cuya actuación no es proveniente de una atribución pública, o con base en una ley o reglamento, que realiza actos con poderes de decisión o de ejecución, cuyas actuaciones crean, modifican, o extinguen situaciones generales o concretas con trascendencia particular, imponiendo sus determinaciones de manera imperativa y coercible, afectando la esfera jurídica de los gobernados, violando sus garantías individuales, por el simple hecho ejercer o haber ejercido una simple potestad administrativa, cuyo origen no ha sido otorgado por el Poder Legislativo o del Presidente de la República, bastando únicamente que cuente con las características antes señaladas.

III.- EMISIÓN DEL ACTO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los actos realizados por la "autoridad responsable de hecho", ya han sido debidamente determinados, por lo tanto, ahora es necesario analizar de que forma es que emite los mismos, por lo que, siguiendo con las características anotadas en el apartado inmediato anterior, la autoridad responsable de hecho, emite sus actos con o sin apego a la ley, pero sin contar con facultades para realizar dichos actos, sin embargo, al verse

privada de facultades para ejecutarlos de forma imperativa, para ello, es necesario, utilizar el apoyo de otras autoridades e incluso de aquellas denominadas de derecho, en consecuencia, es necesario determinar aquí, quien es la que ordena, ejecuta, trata de ejecutar, situación que también es importante para determinar a la, o las, responsables ante un juicio de amparo y saber de que forma la vamos a citar al juicio de garantías.

Otra forma ejemplificativa de ver la forma en que la "*autoridad de hecho*" emite sus actos, es cuando, una persona, que tenía una función o cargo, toma decisiones o ejecuta actos, cuando sus funciones aún no han comenzado o ya cesaron.

IV.- FACULTADES PARA EJECUTAR EL ACTO.

Mucho se ha hablado de que la "*autoridad de hecho*", puede o no tener facultades para ejecutar un acto, pues como se ha mencionado, en algunas ocasiones no tienen el origen de sus actos en las leyes, y por ello de ahí previene su denominación de *autoridad de hecho*, por lo que debemos analizar si la autoridad del Estado que emite un acto, tiene o no facultades para ello, es decir revisar la ley que le da la categoría de autoridad y en consecuencia, determinar si es de hecho o de derecho; en ese sentido, como la materia de estudio es la de "*Hecho*", al no contar con facultades para ejecutar un acto, y ésta lo realizó, tal situación la convierte presumiblemente en autoridad de hecho, pero como sabremos si es para efectos del juicio de amparo, por lo que debemos analizar lo siguiente.

De entrada la legalidad del acto ya se ve afectada, por no haber sido ejecutada por autoridad competente, y eso es el primer elemento para señalarla como responsable, sin embargo, hay que revisar más y por lo

consiguiente, si esa supuesta autoridad pertenece un organismo público y ésta por el simple hecho de formar parte del Estado y gozar de una potestad administrativa, pero sin facultades para realizar un acto determinado, y lo ejecuta afectando la esfera jurídica de los gobernados, violando sus garantías individuales, en ese supuesto, debemos entender a una autoridad de hecho, que como hemos visto, si puede ejecutar actos, o los ejecuta por medio de otras autoridades o viceversa, en consecuencia debe ser llamada a juicio.

V.- AUTORIDAD QUE EJECUTA O INTERVIENE EN LA EJECUCIÓN DEL ACTO DE LA "AUTORIDAD RESPONSABLE DE HECHO".

Una autoridad de hecho por el simple hecho de formar parte de un organismo del Estado y gozar de una potestad, pero sin facultades para realizar un acto determinado, al ejecutarlo afectando la esfera jurídica de los gobernados, y violando sus garantías individuales, es susceptible de que se promueva juicio de amparo en su contra, en virtud de que, con fundamento en una norma legal, a través de dicho acto unilateral afecta la esfera legal del gobernado; lo anterior, sin necesidad de acudir a otros entes del Estado para realizarlo; sin embargo, existen casos en los que la autoridad de hecho, no emite el acto, y sin embargo únicamente lo ejecuta, tal es el caso de las personas que actúan como autoridades dentro de la Administración Pública, que también son coparticipes de los actos de una autoridad y ser considerada como tal, aún cuando ésta últimas no hayan realizado los actos con poder de decisión y de mando y las demás características que hemos venido señalando, ya que éstas, en su actuar que le faculta la ley, o actuando sin ningún apoyo legal emiten un acto, y tienen que solicitar el apoyo de otras que si cuentan con ese poder de

decisión y de mando para acabarlo de ejecutar; pero se pierde una de las características importantes, ya que aún cuando el juicio de amparo se sigue en contra de un acto reclamado para saber si éste último fue realizado con apego a la Constitución, es importante determinar además de lo anterior, la personalidad con la que fue hecho el acto reclamado.

Si las autoridades realizan actos de ejecución ordenados por una autoridad con todo el apoyo legal para hacer valer sus determinaciones ante los gobernados y por último requieren de otra que orgánicamente pertenece al Estado, es evidente que se trata de una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, pues en este caso la autoridad de hecho, aunque no este facultada en la ley para realizar actos coercitivos, aún en contra de la voluntad de los gobernados, sin embargo con apoyo de una autoridad legal los realiza, y aparece que tuvo intervención en la realización de los actos reclamado, haciendo uso de facultades de imperio, esto basta para que se les considere una autoridad de hecho que debe ser llamada a juicio, ya que el carácter de autoridades responsables no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades en la ejecución de los actos reclamados.

**B) PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE LA
AUTORIDAD DE HECHO.**

I.- ANALISIS DE LEGITIMIDAD

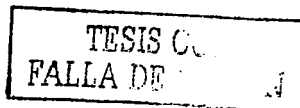
"Legitimidad, es la calidad de ser parte en un juicio. Facultad que tiene una persona para acudir a un juicio por encontrarse en determinada situación jurídica que le permite comparecer con el carácter que se ostenta."(39)

"Este concepto, se encuentra íntimamente ligado al de "parte", pues implica la capacidad de intervenir en el amparo, con éste carácter. Así todo gobernado que ha recibido o está próximo a sufrir un agravio proveniente de algún acto de autoridad está legitimado para promover contra éste el amparo, convirtiéndose en quejoso; a su vez toda autoridad del Estado, está legitimada para comparecer en el juicio constitucional defendiendo el acto que de ella se impugne; además la persona que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto impugnado, tiene legitimación, para acudir al juicio de amparo, en que éste se ataque, como tercero perjudicado; "(40)

El juicio de amparo no procede en rigor contra autoridades, sino contra actos de autoridad; los efectos normales de la sentencia que concede el amparo no son desconocer o destituir a una autoridad, aunque esto último en casos excepcionales puede ocurrir, únicamente se trata de anular el acto violatorio de garantías y restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación, por lo que, si el amparo se hace valer contra una persona física que se ostenta como autoridad, sin serlo, el juicio es

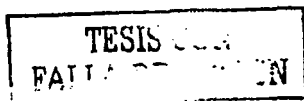
39, Diccionario Jurídico Temático. Editorial Oxford, México, 2001, página 33.

40.- IDEM 36, página 267.



improcedente, por lo que tenemos que dirigirnos a una autoridad aunque esta esté representada por una persona, que siempre es así, pero sin ser llamada a juicio en lo personal, sin embargo, en el caso de la *Autoridad de hecho*, las personas actúan sin tener facultades, en consecuencia, estamos en presencia de una persona física que cree tener facultades sin tenerla, en ese supuesto, si debemos tomarla en cuenta como autoridad de hecho, máxime si sus actos conllevaron a que el gobernado se sienta lesionado en sus garantías individuales, en consecuencia, tenemos a una autoridad plenamente legitimada para llamarla a juicio de amparo, que además esta habilitada para ejecutar sus determinaciones.

El objeto del juicio no es de examinar y decidir sobre la legitimidad de la persona física para ejercer el cargo, sino sólo sobre, la validez de sus actos. Es decir, se trata de ver si conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales, el órgano de gobierno está facultado legalmente para dictar el acto o no; pero no se trata de determinar si la persona física que ocupa el cargo está legitimada para hacerlo, o no; en el caso de las "autoridades de hecho", si es necesario analizarlo, más no determinarlo en una resolución, pues para el juzgador de amparo, al ver que la autoridad no es de derecho, puede que deseche la demanda de amparo, y en consecuencia deje en completo estado de indefensión al quejoso, pues como se ha analizado a lo largo de la presente tesis, existen órganos del Estado que actúan sin facultades, características que ya se han estudiado, por lo que se debe concluir que, si una persona física ejerce funciones de órgano estatal, o desempeña algún cargo de autoridad o de gobierno, sin tener facultades, en el juicio de amparo se puede plantear la inconstitucionalidad de sus actos, pero no la legitimación de esa persona para ocupar el cargo que de hecho o por derecho viene ocupando, pero si existe la posibilidad de llamarla a juicio.



"Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo VI, ParteTCC

Tesis: 852

Página: 581

INTERES JURÍDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. *De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO."

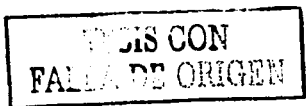
II.- ANALISIS DE PERSONALIDAD

"La personalidad en el amparo, no es la facultad o aptitud de comparecer en juicio por sí mismo (capacidad), ni se identifica con la legitimación activa o pasiva, sino que entraña la cualidad reconocida por el juzgador a un sujeto para que actúe en un procedimiento eficazmente, pero con independencia del resultado de su actuación."

(41)

En el caso de la "autoridad de hecho", es necesario como ya se dijo en análisis de legitimidad, que debe analizarse por el simple hecho de saber si estamos en presencia de una autoridad con personalidad para dictar un

41.- Ob cit. Diccionario Jurídico Temático. Editorial Oxford, México, página 33.



acto que se reclama en el juicio de amparo, en este caso, la autoridad que lesionó nuestras garantías, al momento de emitir el acto o ejecutarlo según el caso, no tiene la personalidad necesaria para realizarlo, por lo que es necesario determinarla así como responsable de hecho, por no encontrarse realizando sus actos con facultades previamente concedidas, por ello es que actúa sin personalidad y también debe llamarse a juicio de amparo; sin embargo, ahora dentro de dicho juicio, no gozará de capacidad para defender su acto, o mejor dicho tendrá que acreditar que si cuenta con el nombramiento con el cual se ostento al emitir el acto reclamado, por lo que es necesario el estudio de dicha personalidad y contrario a lo que sucede con la legitimación, en este caso, si se hará pronunciamiento al respecto en la resolución que se emita, pues al no haber gozado de personalidad para actuar, el acto se encontrará falto de legitimidad, y por lo tanto resultará inconstitucional, restando conceder el amparo y protección al gobernado.

III.- ANALISIS DE INCOMPETENCIA

La competencia es el cúmulo de facultades con que está investido un tribunal u órgano judicial para conocer de un juicio, sea este civil, penal, administrativo o de amparo. Tales facultades las confiere la Constitución o la Ley respectiva y obedecen a los parámetros de los ámbitos competenciales, que son las reglas que dan las bases para determinar entre varios Tribunales, cuál es el que resolverá un juicio determinado.

Por lo que hace al juicio de amparo, la Carta Magna, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, contemplan las reglas respectivas, evitando un desquiciamiento en este rubro, existiendo los siguientes ámbitos competenciales:

Ámbito territorial, que se refiere al lugar donde tenga competencia el juzgador federal para conocer del amparo, dividiéndose al efecto el territorio de la república Mexicana, en Distritos y Circuitos judiciales, tarea que le compete al Consejo de la Judicatura Federal.

Ámbito Material que se basa en la rama jurídica de los asuntos que resolverá un juez. Existen cuatro materias de especialización que son la penal, administrativa, civil y laboral. Aquellos Tribunales federales que carecen de especialización conocen todas las materias.

Ámbito por turno, el cual en todos los Circuitos y Distritos judiciales existe una Oficialía de Partes Común, que tiene como función primordial, recibir todas las demandas de amparo para distribuir las entre los órganos competentes para conocer de esos juicios, a fin de que haya equidad en el número de juicios entre los diversos órganos que integran al Poder Judicial Federal.

Ámbito por vía, que atiende a la naturaleza del acto reclamado y existen dos vías: amparo indirecto y amparo directo.

Una vez determinado qué órganos de gobierno que integran al Poder Judicial Federal tienen competencia en materia de amparo, es oportuno indicar en que vía y forma desarrollan esa tarea, de tal suerte que se analizarán las reglas de competencia del amparo indirecto en virtud de que en la práctica se dan más casos de actos no definitivos que son ordenados por autoridades de hecho, no sin dejar de mencionar que éstas resoluciones definitivas también pueden ser dictadas por las tales Autoridades.

De la primera instancia conocen los juzgados de Distrito, los tribunales Unitarios de Circuito y los tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federativa.

La competencia originaria del amparo indirecto en primera instancia, está dada en favor de los juzgados de Distrito (artículos 107 fracción VII de la Constitución, 36 y 114 de la ley de Amparo, 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Conforme a la Ley de Amparo (art. 36), la división competencias entre los jueces de Distrito atendiendo al territorio, es juez competente el del lugar donde se ejecutó, se está ejecutando o donde deba ejecutar el acto reclamado. Así pues, la ejecución atiende al acto de autoridad, por ejemplo, es juez de Distrito competente el del lugar a donde se pretenda materializar un decreto expropiatorio; donde se lleve adelante un lanzamiento decretado por autoridad judicial o, donde se haya impuesto una clausura. Pero si el acto reclamado no necesita una ejecución material, será competente el Juez de Distrito donde resida la autoridad responsable.

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los tribunales Unitarios de Circuito conocen del amparo indirecto en primera instancia, cuando el amparo se enderece, contra actos emitidos por otros Tribunales Unitario de Circuito, y es competente el Tribunal Unitario de Circuito más próximo a la residencia de la autoridad responsable; el trámite y substanciación del amparo, atiende a las reglas del amparo indirecto, como si se tratara de un amparo ante juez de Distrito, siendo procedente contra las resoluciones del Tribunal Unitario, los recursos que establece la Ley de Amparo.

Asimismo, el juzgado de Distrito es competente para conocer del juicio de amparo indirecto, en contra actos de las autoridades responsables, cuando dichos actos afecten los artículos 16 en materia penal, y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la constitución, dando lugar al ámbito competencial concurrente. Esta hipótesis de competencia el agraviado por un acto de autoridad judicial de ese tipo, puede acudir ante el Superior del tribunal que haya cometido la

violación, que puede ser una orden de aprehensión o un auto de formal prisión por ejemplo; o lo puede promover el amparo ante un juez de Distrito o ante el superior del juez que emitió el acto reclamado, que puede ser el Tribunal Unitario de Circuito (superior jerárquico de los jueces de Distrito) (ámbito federal) o la Sala Penal del Tribunal Superior de una entidad federativo (superior jerárquico del juez de primera Instancia).

Vale aclarar que toda vez que la Constitución no restringe la procedencia de la competencia concurrente a las garantías previstas en las fracciones I, VIII y X del artículo 20, sino que solo alude a éste, por consiguiente debe convenirse que cualquier violación a las garantías que ese numeral otorga, puede ser impugnada o ante el juez de Distrito o ante el superior del juez que la haya cometido.

Por consiguiente, es importante destacar que contrario a todo lo señalado, se da la incompetencia de los jueces de Distrito, pues en el supuesto de tratarse de amparo directo (artículos 49, 158, y 114 a *contrario sensu* de la Ley de Amparo.), Se declara incompetente de plano y mandará remitir la demanda al Tribunal Colegiado, sin resolver sobre la suspensión de acto reclamado, asimismo, El Tribunal Colegiado podrá confirmar la resolución del juez y mandar tramitar el expediente. O bien revocar y devolver los autos al juez, sin perjuicio de las cuestiones de competencia que pueden surgir entre jueces del Distrito.

Si es competente, pero la demandada es notoria y manifiestamente improcedente (art. 73 de la Ley de Amparo), la desechará de plano (art. 145 de la Ley de Amparo), si por el contrario no existe notoria improcedencia, pero no se cumple los requisitos del art. 116 de la Ley de Amparo, prevendrá al quejoso que llene los requisitos; asimismo, si reúne los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, y el juez no está impedido para conocer del juicio deberá admitirla y acordar que se registre en el libro de gobierno, fijar fecha para celebrar de la audiencia y solicitar

informes justificados a las autoridades responsables, dar vista al agente del Ministerio Publico Federal de la adscripción, para los efectos de su representación.

Como se ha pensado, la incompetencia de los juzgados de Distrito, resulta únicamente de los actos que deba conocer un Tribunal Colegiado de Circuito, es decir solo las resoluciones definitivas que hayan sido dictadas por autoridad de hecho, por lo que en los demás casos que consideremos que hemos sido vulnerados en nuestras garantías individuales por una autoridad de éste tipo debemos acudir a un juzgado de Distrito atendiendo a las características del acto en donde deba ejecutarse, a la jurisdicción, a la materia o revisar la concurrencia que podamos solicitar.

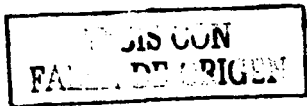
C) SUBSTANCIACIÓN DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE "AUTORIDAD DE HECHO".

I.- DEMANDA REQUISITOS

Como es obvio, la demanda de amparo en contra de una autoridad de hecho, sólo es procedente mediante Juicio de amparo indirecto, ya que éste en términos del artículo 114 de la citada ley, procede contra:

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

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



En estos casos, cuando el acto reclamado, emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo, sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

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

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

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

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

IV.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de ésta Ley."

Para ello, también es necesario analizar el artículo 116 de la Ley de Amparo, en ese supuesto, la demanda de Amparo, se presenta por escrito, sin embargo, existen casos de excepción que la Suprema Corte de Justicia de la Unión establece:

"a) Cuando se traten de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, (mutilación, infamia, azotes, confiscación de bienes, etcétera) en que "la demanda podrá formularse por comparecencia" (artículo 117) y"

"Cuando el caso no admita demora y el quejoso encuentre inconveniente para acudir a la justicia local, ya que entonces la petición de amparo puede hacerse por vía telegráfica. Sin embargo este supuesto, en el que deban satisfacerse todos los requisitos que para la demanda escrita exige el artículo 116, la gestión telegráfica debe ser ratificada en determinado término por el peticionario, también por escrito (artículo 118), so pena de que se tenga por no interpuesta dicha demanda, se dejen sin efecto las providencias decretadas con base en ella, y se sancione al promovente (artículo 119)."(42)

Ahora bien, los anteriores casos son los únicos supuestos en los que se puede promover amparo sin promoción escrita de por medio, por lo que en los demás casos, deberán cumplirse con los requisitos que debe contener la demanda y que están enumerados en el artículo 116 de la ley de Amparo.

I.- Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre; el nombre debe ser completo, es decir, debe comprender el apellido o apellidos, y tiene por objeto identificarlo individualmente, pero si el quejoso no es una persona física, entonces debe expresarse el nombre que se le haya dado en la respectiva escritura constitutiva, con indicación de su calidad jurídica, es decir, la clase de sociedad o de asociación civil o mercantil, que sea la persona promovente del amparo, por otra parte, si se trata de una persona de derecho público, entonces basta expresar su

42.- VARIOS. Manual de Juicio de Amparo. Ed. Themis, S.A. de C.V. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición. Página 87.

nombre oficial. De igual forma si el amparo no es promovido directamente por la persona interesada, entonces debe expresarse el nombre completo con el apellido del representante, acreditando dicha personalidad con el documento respectivo.

Al expresar el domicilio del quejoso, y en su caso el del representante, debe hacerse mención del número de la casa o del edificio, el nombre de la calle, y el de la ciudad en que tal domicilio esté constituido.

Asimismo, existen excepciones a éste principio, ya que el artículo 17 y 18 de la Ley de Amparo, establecen la facultad de que la demanda de amparo, sea presentada por persona distinta del quejoso, e incluso por un menor de edad, pero el Juez ordenará que ratifique dicha demanda el quejoso en un plazo de tres días, sin embargo, al no lograr la comparecencia requerida, de todos modos ordenará las medidas provisionales hasta la suspensión definitiva y suspenderá el procedimiento hasta haber transcurrido un año, y pasado dicho plazo, se tendrá por no interpuesta la demanda, únicamente en los casos de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

II.- La fracción II del artículo 116 prescribe que la demanda de amparo exprese también el nombre y el domicilio del tercero perjudicado, quien claramente el artículo quinto de la Ley de Amparo señala quienes pueden ser terceros perjudicados, por lo que únicamente diremos que respecto a éste requisito son aplicables las mismas indicaciones que acabamos de expresar en el párrafo anterior con relación al quejoso.

III.- En su fracción III dicho artículo 116 alude a la autoridad o autoridades responsables. Según el artículo 11, es responsable la autoridad que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar, la ley o el acto reclamado. En consecuencia, al promover

un juicio de amparo tiene que designarse la autoridad de quien proviene el acto que se considera violatorio de garantías y a la que lo ejecutó o simplemente trata de llevarlo adelante.

La designación debe hacerse, no con la expresión del nombre de la persona que ejerza la autoridad de quien se trata, sino con mención específica del cargo y de la categoría que tenga dentro del catálogo burocrático, y con inclusión de la entidad, de la población o del lugar donde ejerce sus funciones, es decir, no basta mencionar al gobernador, al presidente municipal, al juez de primera instancia, etc., sino que es preciso decir a qué Estado, a qué partido judicial, o a qué municipio corresponde dicha autoridad; cuando la autoridad responsable actúa en un departamento, dependencia u oficina de otra autoridad superior, entonces es necesario designar el organismo gubernativo que corresponda.

Si se conoce cuál es la autoridad que ha ordenado el acto que se reclama y cuál la o las que lo ejecutaron o tratan de ejecutarlo, en principio es indispensable incluirlas todas en la demanda de amparo, para que el procedimiento y la respectiva sentencia comprendan todas las etapas de la actuación que se considera lesiva de las garantías individuales; si únicamente se designa a la autoridad ejecutara, el tribunal federal debe decidir que, como la autoridad ordenadora no fue llamada al juicio, no puede juzgarse de la constitucionalidad de su orden y por lo tanto se desechará la demanda o sobreseer el juicio según corresponda, y en consecuencia dicha orden queda firme, como acto consentido, puesto que no fue reclamado, y el amparo no procede contra la ejecución de actos consentidos.

Sin embargo, cuando la violación se atribuye exclusivamente a la orden misma y no a su ejecución, entonces, es posible y suficiente mencionar únicamente a esa autoridad ordenadora, porque es regla lógica y jurídica que la reclamación contra una orden determinada, implica la reclamación contra su ejecución pues sería

absurdo estimar que subsista la ejecución de la orden que resulte ilegal, y en tal caso, aun cuando el amparo no incluya nominalmente a la autoridad ejecutara, los actos de ésta quedan comprendidos en la respectiva sentencia, que si resulta en sentido protector, obliga a la autoridad ordenadora a ordenar a la ejecutara que deje sin efecto lo que haya hecho en cumplimiento de la orden reclamada, y que si así corresponde, sea esa misma autoridad ejecutora la que restituya al quejoso en la situación de hecho en que se, encontraba antes de la violación. Sin embargo, en caso de no ser señalada la ejecutora, puede que en el transcurso de la tramitación del juicio, puede que la ejecutora cumpla con la orden y entonces el amparo sería obsoleto, pues el acto sería consumado y en caso de no poder ser restituida la garantía violada no tendría caso seguir el juicio contra la ordenadora, y se sobreseería el juicio, por lo que es importante designar a ambas en este caso.

Por otra parte, cuando la orden en si misma no perjudica los derechos del quejoso, sino que es la ejecución la que resulta lesiva por alteración o por exceso de los términos de la orden, como es el caso de la autoridad de hecho, entonces no cabe incluir en la demanda de protección a la autoridad ordenadora, puesto que no hay ninguna imputación que hacerle, sino únicamente a la autoridad ejecutora, que es la que, en concepto del promovente, procede arbitrariamente. Si se conoce únicamente cuál es la autoridad ejecutora, pero, por cualquiera causa se ignora cuál es la distinta autoridad que expidió la orden que se reputa violatoria, entonces, la demanda se endereza únicamente contra la autoridad conocida; pero conviene dejar expresamente a salvo el derecho de ampliarla contra la autoridad que resulte ser la ordenadora, cuando quede esclarecida su participación, aunque tal salvedad no es indispensable, porque siempre los tribunales federales han admitido, de hecho, la referida ampliación, cuando el informe justificado de la autoridad designada en la demanda, aparece que esa autoridad procede por orden de otra u otras.

Cuando el quejoso tiene que reclamar la restricción de su libertad, suele suceder que únicamente se dé cuenta de que algún o algunos agentes de policía tratan de aprehenderlo, pero desconoce a qué corporación pertenecen tales agentes y aún, por orden de cuál autoridad proceden; en ese caso, el quejoso se ve obligado a interponer su demanda de amparo contra los jefes de los diversos cuerpos policíacos que actúen en la población donde reside, aún cuando se trate de autoridades de hecho, pues de ahí se desprendería una de las causas que darían lugar a acreditar la inconstitucionalidad del acto, pues al rendir su informe previo la responsable como jefe de dicha corporación, tendría que informar si dicha autoridad que lesionó las garantías del quejoso, tiene o no facultades.

IV.- La fracción IV del artículo 116 previene que la demanda de amparo exprese la ley o acto que de cada autoridad se reclame, lo cual significa que dicha demanda debe manifestar, si se trata de una ley, el nombre o título que tenga y la fecha de su publicación, y si se trata de cualquier otro acto de autoridad, entonces tiene que decir la fecha de ese acto y cuál es su contenido concreto, o sea lo que manda, lo que prohíbe, o lo que particularmente dispone. Esa prevención tiene por objeto determinar específicamente la materia del juicio de amparo, a fin de definir el alcance del auto de suspensión y el de la sentencia, en sus respectivos casos.

Además, el quejoso debe manifestar en su demanda de amparo, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación. Primeramente, debe fijarse la atención en que esas manifestaciones deben hacerse bajo protesta de decir verdad, lo que tiene por objeto establecer una base firme para la inteligencia del asunto, por la presunta certeza de los antecedentes manifestados bajo protesta, a fin de que el juez de distrito pueda darse cuenta de la significación o alcance del acto reclamado; si en este punto el promovente del amparo afirma hechos falsos u omite los que le consten en relación con el acto que

reclama, incurre en responsabilidad penal o en algunos casos, solo en sanciones pecuniarias.

En los antecedentes que deben manifestarse entra particularmente la interposición de recursos y la promoción de uno o más amparos anteriores en relación con el acto de que se trata, así como el resultado de esos recursos o de esos amparos, que son de primera importancia para definir la respectiva situación jurídica. Si la demanda de amparo es omisa en cualquiera de esos puntos, el juez de distrito debe mandar integrarla, pero si la admite sin advertir la falta de manifestación de los antecedentes que después aparecieron, ya por el informe de la autoridad responsable, ya por las pruebas de cualquiera de las partes, esa deficiencia no influye en el sentido del fallo del amparo, pero sí puede provocar la consignación del quejoso al Ministerio Público, para los efectos de la citada fracción I del artículo 211. En la referida manifestación de antecedentes del acto reclamado, no deben incluirse apreciaciones meramente subjetivas, que carecen totalmente de importancia.

V.- El siguiente requisito de la siguiente fracción V, se refiere a la citación de los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, y también el concepto o los conceptos de tales violaciones, los cuales naturalmente deben incluir los fundamentos de los propios conceptos a que alude la referida parte final de la fracción IV. Los preceptos constitucionales que se consideren violados pueden ser citados exclusivamente por su número, sin necesidad de transcribir o relatar su texto, que es sobradamente conocido del Juzgado de Distrito y también debe serlo de las demás partes que intervengan.

La parte primordial de la demanda lo constituyen los conceptos de violación, ya que precisamente es en ellos donde se aprecia la violación a las garantías individuales del quejoso, que en algunos casos no es necesario hacerlo en forma clara

y contundente, pues existen excepciones a éste principio, donde la ley permite a la autoridad concedora de amparo suplir la deficiencia de la queja. La expresión de los conceptos de violación debe ser resultado del análisis jurídico del acto reclamado en consideración a sus elementos de hecho o circunstanciales, y a la luz, tanto de los preceptos constitucionales aplicables, como de las prevenciones pertinentes de la ley o de las leyes que rijan la actuación de la autoridad responsable y que hayan sido aplicadas, o que hayan debido aplicarse en el caso particular de que se trate.

VI.- La fracción VI del artículo 116 es aplicable únicamente a los amparos que versen sobre violaciones de garantías con invasión de la soberanía local o de la federal, en los términos previstos por las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, y en los cuales la demanda de amparo debe mencionar, además de los requisitos prevenidos por las cinco fracciones anteriores del mismo artículo 116, que acaban de ser examinadas, específicamente el precepto de la *Constitución Federal* que reserve a la Federación o atribuya a los estados la facultad o el asunto en que se haya cometido la invasión; pero debemos insistir en que la aludida invasión de soberanía solamente puede ser materia de un juicio de amparo cuando concurren dos circunstancias: primera, que tal invasión trasciende a la violación de una garantía individual, y segunda, que la reclamación la formule precisamente la persona afectada por dicha violación, y no la entidad política que ejerza la soberanía invadida.

II.- SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

La palabra "suspensión", en general, se deriva del latín *suspensio*: Suspender (*suspenderé*) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra. Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad; transformar temporalmente en inacción una

actividad cualquiera. Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso o, si éstos se han iniciado, detener su continuación.

La suspensión en el juicio de amparo es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca, y, si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paraliquen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen.

La Suspensión es temporal, porque sólo dura de que se pide a la conclusión de la tramitación del juicio, vive desde que es concedida y se extingue en el momento mismo en que la sentencia causa ejecutoria, por lo que puede decirse que constituye un paréntesis dentro del juicio de amparo. Si la finalidad del amparo es proteger al individuo de los abusos de la autoridad, la de la suspensión es protegerlo mientras dure el juicio constitucional, es decir, que una vez dictada la sentencia de fondo, si se concede el amparo o no, el acto reclamado ya no se producirá o ejecutará o en caso contrario subsistirá, pero por virtud de dicha sentencia, no de la suspensión, cuyos efectos cesan con el pronunciamiento de tal sentencia una vez que ésta ha causado ejecutoria.

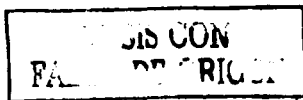
No todos los actos autoritarios permiten, dada su naturaleza, que opere en cuanto a ellos la suspensión. Tales actos pueden ser positivos o negativos. Los primeros se traducen en una actuación, en una conducta activa, en un hacer o en un dar, actos éstos que pueden ser suspendidos; en tanto que los segundos constituyen una abstención, actos que no son suspendibles, a menos que se considerara que la suspensión puede tener la virtud de forzar a la autoridad a que actúe, consideración que sería errónea porque, además de ser contraria a la esencia de la suspensión, el reconocerle ese alcance equivaldría a darle efectos restitutorios, de los que carece por ser éstos propios de la sentencia de fondo. Aunque desde luego que si los actos

negativos produjeron efectos positivos, éstos si serfan susceptibles de ser suspendidos.

La suspensión procede de oficio o a petición de parte, en primer lugar, de oficio, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, en segundo lugar, cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, o cuando son éstas las que invaden el ámbito de aquéllas, que son los supuestos de procedencia del juicio de amparo que contemplan, respectivamente; en tercer lugar cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva, de los bienes agrarios del núcleo de población, que su sustracción del régimen jurídico ejidal (artículo 233 de la Ley de Amparo). En todos estos casos la suspensión se concederá sin substanciación alguna, de plano, en el mismo auto en que el juez admita la demanda; y en el último de ellos indefectiblemente, porque así lo indica la ley, deberá comunicarse tal suspensión sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, vía telegráfica.

Quando la suspensión no procede de oficio, es necesario, para que se otorgue, que se satisfagan los siguientes requisitos, que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo. (43)

43.- I.- Que la solicite el agraviado. Este puede pedirla en cualquier momento mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el cuaderno relativo al fondo, en la demanda de amparo o posteriormente, así sea después de que el juez de Distrito haya dictado la sentencia, si aún está pendiente de resolverse el recurso de revisión que contra ella se hubiere interpuesto. II. Que con el otorgamiento de la suspensión no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. III.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aunque para la determinación de la dificultad requerida por el precepto legal no puede ser ajeno el criterio del juez de Distrito, tiene que jugar decisivo papel el criterio subjetivo del quejoso, ya que, independientemente de que es él quien habría de sufrir los daños y perjuicios con la ejecución del acto reclamado y, por lo mismo, quien está en mejores condiciones para apreciar las dificultades que tendría que vencer para su reparación, como habrá de condicionarse el disfrute de la suspensión al otorgamiento de la garantía que le señale el juzgador, seguramente sólo la otorgará si considera que las multiplicadas dificultades lo ameritan.



Cuando se solicita la suspensión, el juez de Distrito debe acordar, en el auto admisorio de la demanda si es en ésta en la que se plantea tal solicitud, o en un acuerdo posterior si la petición se formula después de aquélla; corresponde pues al juzgador, haciendo uso de la facultad de que como tal está dotado, apreciar cada caso concreto y determinar, tomando en consideración las circunstancias del mismo, si, de concederse la suspensión, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público. En relación a los actos emitidos por la autoridad de hecho, consideramos necesario que la Suspensión debe concederse *de plano*, pues es evidente que si el acto proviene de una autoridad de ésta última mencionada, es obvio que sus actos son ilegales a simple vista, por lo que no debe dejarse que el quejoso lo solicite sino todo lo contrario, es decir, que se conceda de plano y al momento del auto admisorio de la demanda, pues al referirse en la demanda que se plantea un juicio de garantías contra autoridad de hecho, inmediatamente y a todas luces, se le da a conocer al Juzgador de Amparo que el acto puede ser ilegal, por ello también debe ser importante designarlo en el capítulo de la demanda al designar a la responsable, y señalar que se trata de autoridad de hecho, para que se conceda de inmediato la suspensión del acto.

Lo anterior, atendiendo al objetivo del Juicio de Amparo, cuya función es no dejar que las autoridades, con el poder e imperio que gozan, sigan atacando a los gobernados con actos totalmente inconstitucionales, y si se le hace saber que el acto proviene de una autoridad de hecho, es obvio que ya viene viciado dicho acto y desde un principio, detener la posible ejecución o que se siga causando un daño con un acto ya ilegal.

III.- PRUEBAS

En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el derecho. Las pruebas deberán

ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, con excepción de la documental que, como se verá más adelante, puede presentarse con anterioridad, y la pericial, testimonial y la de inspección judicial, que debe ofrecerse cinco días antes de dicha audiencia.

La Documental Pública y Privada, Puede presentarse con anterioridad a la audiencia, es decir, desde la demanda, sin perjuicio de que se haga relación de ella en dicha audiencia y se tenga como recibida en ésta, aunque no exista gestión expresa del interesado; en caso de no contar con algunos documentos el quejoso puede pedir que se soliciten los mismos, por lo que los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad a las partes las copias o documentos que les soliciten; si no cumplieren, se puede requerir a las autoridades nuevamente con los apercibimientos de ley, y Juez, si lo concede, aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días o hasta en tanto sean expedidas. Si se trata de actuaciones concluidas, éstas podrán pedirse originales a instancia de cualquiera de las partes.

Sin embargo existen sanciones para las partes en el juicio, ya que si el oferente de la prueba con el solo propósito de obtener que se prolongue la audiencia se queje de que se le han denegado copias o documentos que no hubiere solicitado, o que ya le hubiesen sido expedidas, se le impondrán sanciones previstas en la Ley de Amparo.

La Testimonial y Pericial, éstas pruebas deben ser anunciadas cuando menos cinco días hábiles y completos antes del señalado para la audiencia, sin contar el día del anuncio ni el de la audiencia; el anunciante debe exhibir original y una copia para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o el cuestionario a que deba sujetarse el dictamen de los peritos. No se admitirán más de *tres testigos* por cada hecho a probar. Los peritos no

son recusables, pero el designado por el juez deberá excusarse cuando le asista alguno de los impedimentos señalados en el artículo 66 de la Ley de Amparo.

En el caso de que falten copias del interrogatorio, en algunos casos se requerirá al anunciante para que las exhiba, sin embargo, tales copias debe dar lugar a que se tengan por no anunciadas dichas pruebas, pues no existe disposición legal que prevea tal requerimiento, el artículo 151 de la Ley de Amparo es terminante al referirse que las pruebas, deberán ser anunciadas cinco días antes del señalado para la audiencia, "exhibiendo" copia de los interrogatorio o del cuestionario para los peritos, esto es, que en el término de cinco días rige también por lo que ve a la aportación de las multitudes copias. Sin embargo, si el oferente aún se encuentra dentro del plazo estipulado para su anuncio, debe corregir la omisión y presentar sus copias.

Los testigos deben, en consecuencia, relatar los hechos que realmente les consten y abstenerse de narrar aquellos de que solamente tengan noticias proporcionadas por otras personas. En tanto que los peritos deben concretarse a formular conclusiones, derivadas de sus conocimientos técnicos, en relación con las cuestiones que les son planteadas. Los dictámenes por ellos formulados deben ser ratificados ante la presencia judicial.

Inspección Judicial, esta prueba debe ofrecerse con la misma oportunidad con que se anuncian la testimonial y la pericial con el propósito de que, para su desahogo no siempre sea necesario suspender la audiencia constitucional, por lo que es de entenderse que el juzgador debe dictar las medidas tendientes a que se lleve a cabo cuanto antes, dando a las partes la oportunidad de estar presentes, por regla general es practicada por un Secretario o Actuario del juzgado, sin embargo lo más adecuado es que lo realice el Juez, ya que la finalidad de ésta prueba es crear convicción en el juzgador por medio de los sentidos. Las partes, sus representantes o abogados,

podrán concurrir a la diligencia de inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas, por lo que deberá hacerseles saber el día, la hora y el lugar en que será practicada; de la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que a ella concurren.

Presuncional Legal y Humana, esta prueba se basa esencialmente en deducciones que deriva el juzgador, por razonamientos lógicos, de las circunstancias probadas legalmente y de la naturaleza de los hechos que se controvierten; apreciaciones de carácter subjetivo que desprende el juzgador, fundadamente, de los elementos de autos.

IV.- SENTENCIA

En el juicio de amparo la sentencia se encuentra reglamentada en el Capítulo X del Título Primero, Libro Primero, de la ley de la materia, el artículo 76, que en su primer párrafo repite el párrafo primero de la fracción II del artículo 107 constitucional, refiriéndose a la base fundamental del juicio de amparo, en la que la justicia federal examina y juzga los actos de las autoridades de todo orden, cuyos actos violan determinada garantía de la persona que promovió un juicio de amparo, y a quien le ampara, situación que impone la reposición de las cosas al estado en que se encontraban antes del acto violatorio, por lo que la justicia federal se sobrepone a la función de la autoridad responsable, pues le impide ejercerla con su propio criterio y en realidad la obliga a determinada acción o a determinada abstención, con lo que a primera vista, puede entenderse que la autoridad responsable queda supeditada al juez federal, y que así éste se constituye en garante de un estado de Derecho.

En el juicio de amparo, la sentencia se limita la materia y los efectos de los fallos de garantías en los términos que expresa el artículo 76 constitucional, el cual dispone que las sentencias en los juicios de amparo se ocuparán solamente de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo

hubiesen solicitado, y ampararlos y protegerlos, cuando así procediere en el caso especial sobre el cual verse la demanda propuesta, sin hacer una declaración general respecto de la ley o del acto reclamado; (44) en consecuencia, al ocuparse la sentencia únicamente del quejoso, la intervención de la justicia federal deja íntegramente en pie, en todo su vigor, la actuación de la autoridad responsable respecto de otras personas distintas del propio peticionario, y así queda a salvo el ejercicio de la función de esa autoridad con su propio criterio.

Al limitarse la sentencia a proteger al solicitante en el caso especial sobre el cual verse la demanda, la acción de la justicia federal se reduce a un caso concreto y particular en que se ha demostrado que la acción de la autoridad responsable ha resultado violatoria de las garantías de dicho solicitante, y entonces la protección simplemente implica el restablecimiento del orden jurídico constitucional en el caso particular que se ha ventilado.

Ahora bien, los puntos resolutivos no deben declarar la inconstitucionalidad de la ley o del acto que motive la sentencia de garantías, a menos que se ataque la inconstitucionalidad de la ley, sino que deben restringirse a proteger al peticionario contra los efectos concretos y particulares que para él tenga dicha ley o dicho acto, sin embargo en la actualidad, de acuerdo a diversos criterios que se han emitido respecto a la declaratoria general de inconstitucionalidad, hemos determinado que: en primer lugar, el que las sentencias de amparo tengan efectos particulares no significa que puedan ser desconocidas por autoridades que no fueron parte en el juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones que otorgan el amparo al quejoso deben ser respetadas por todas las autoridades, estando obligadas a llevar a cabo todos los actos tendentes a su ejecución y que estén relacionados con el ámbito de sus atribuciones.

44.- PRINCIPIO DE RELATIVIDAD de la sentencia, Consagrado en el artículo 107 fracción II primer párrafo de la Constitución, también conocido como *FORMULA OTERO*, que significa que la sentencia solo se ocupará de aquellas personas que lo soliciten, sin hacer declaración general del acto que la motivare.

FALLA CON
... ..

Si bien hemos reconocido la importancia de la relatividad de las sentencias para el desarrollo del amparo desde su creación, es necesario aceptar que en la actualidad, el principio que nos ocupa carece de toda justificación y que es necesario un cambio. En primer término, el no darle efectos generales a la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma jurídica inferior a la Constitución, vulnera el principio de supremacía constitucional. De conformidad con la teoría constitucional que emana de la propia Constitución, ésta es la norma suprema, por lo que cualquier norma de rango inferior que la vulnera es técnicamente nula y debe dejar de ser aplicada. La Constitución es norma jurídica vinculatoria para gobernantes y gobernados, y la validez de todas las normas y actos jurídicos del sistema jurídico mexicano dependen de su conformidad con la Constitución. Este principio fundamental del constitucionalismo se ve afectado cuando se permite la vigencia de normas declaradas inconstitucionales por el órgano constitucionalmente facultado para ello.

En el caso de la relatividad de las sentencias de amparo tenemos normas generales irregulares por así haberlo determinado el órgano de control que, no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico, son vigentes y se siguen aplicando a pesar de su declarada inconstitucionalidad, con lo cual se tienen varios órdenes jurídicos dependiendo de los destinatarios; para la mayoría se seguirá aplicando la norma general, a pesar haber sido reconocida como inconstitucional por el órgano facultado para ello. Del mismo modo, se puede pensar que, el principio de relatividad de las sentencias de amparo vulnera la igualdad ante la ley. La obligatoriedad de normas inconstitucionales para los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados, pues algunos tienen en su favor una sentencia de amparo y otros no, ya que es de tal gravedad la aplicación de normas inconstitucionales que esa diferencia es poco relevante, máxime cuando en el caso que nos ocupa, se desprende dicho acto reclamado emitido por una autoridad de hecho, a quien en caso de concederse el

amparo al quejoso, solo se protegerá a éste último contra dicha autoridad y si seguimos aplicando la relatividad de las sentencias, y sin sancionar a la autoridad de hecho, ésta última seguirá su camino vulnerando garantías individuales de los gobernados.

Por otra parte y pasando a otro asunto, El artículo 81 de la Ley de Amparo establece una sanción circunstancial para el quejoso o sus representantes y para su abogado, cuando promuevan un juicio de garantías que, por haber sido interpuesto sin motivo, concluya con resolución de sobreseimiento o negativa de la protección constitucional; obviamente esa disposición obedece al propósito de evitar que la intervención de la justicia constitucional sea utilizada para obstaculizar la actuación de las autoridades ordinarias, con el pretexto de que adolece de alguna inconstitucionalidad, pero para evitar perjuicios a los interesados de buena fe, la ley deja al arbitrio del tribunal federal la apreciación sobre la falta del motivo para interponer el amparo; lo mismo debe suceder con las autoridades de hecho, ya que al considerarse de un primer punto de vista usurpadoras de funciones, o autoridades ilegales, no se les debe dejar que sigan imponiendo sus determinaciones a su antojo, y por lo tanto imponer multas e incluso responsabilidad penal, según el caso de que se trate.

V.- RECURSOS

La ley reglamentaria del juicio de amparo establece en su artículo 82 tres recursos, el de revisión, el de queja y el de reclamación; en términos generales el primero procede contra resoluciones que ponen fin a la instancia en lo principal o que versan sobre la suspensión definitivas, el segundo, contra los acuerdos de trámite de los jueces de distrito que causen a alguna de las partes un perjuicio grave que no puede ser reparado en la sentencia definitiva, como la decisión de suspensión provisional, y particularmente contra las autoridades responsables que no acaten debidamente las resoluciones del juez del amparo o que no provean correctamente

sobre la suspensión del acto reclamado que les incumbe en los amparos directos; y el tercero, contra los acuerdos de trámite que en los juicios de garantías dictan el presidente de la Suprema Corte de justicia, los presidentes de las Salas de la misma Suprema Corte, o los presidentes de los tribunales colegiados de circuito, es decir, el presidente de un cuerpo colegiado jurisdiccional.

Recurso de revisión, procede contra las siguientes resoluciones:

- I, la que deseche o tenga por no interpuesta la demanda de amparo;
- II, la que conceda o niegue la suspensión definitiva;
- III, la que modifique o revoque la suspensión concedida, y la que niegue revocarla;
- IV, la que decrete el sobreseimiento o tenga por desistido al quejoso;
- V, la sentencia de fondo dictada en la audiencia del juicio y;
- VI, la de un tribunal colegiado de circuito, en amparo directo, que decida sobre la constitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, excepto cuando la decisión o la interpretación esté fundada en la jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia, y cuando se trate de la aplicación de normas meramente procesales o de violaciones de leyes secundarias;

Esa última excepción retóricamente es incongruente con el primer párrafo de la fracción V del artículo 83 de que forma parte, pues si según ese párrafo primero, la revisión contra sentencias de tribunales colegiados de circuito solamente cabe cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obvio que ninguna de esas materias puede incluir la aplicación de normas procesales o la violación de leyes secundarias; la disposición final de la citada fracción V restringe la materia de la revisión exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, lo que significa que el tribunal que conozca del recurso debe desentenderse de las de otra naturaleza que alegue el recurrente.

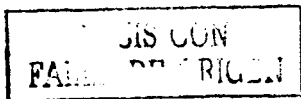
Según el artículo 86 de la Ley de Amparo, el recurso de revisión puede ser interpuesto por cualquier parte en el juicio en que recayó la resolución recurrida, y debe ser promovido, bien ante el Juez de Distrito o ante la autoridad que conozca del juicio de amparo en los casos del artículo 37, o bien ante el tribunal colegiado de circuito o ante la Suprema Corte de justicia, según que el conocimiento del recurso corresponda al primero o a la segunda.

El artículo 87 previene que las autoridades responsables pueden recurrir las sentencias de amparo solamente cuando afecten directamente sus actos propios. Eso significa que cuando las autoridades responsables son dos o más, cada una puede promover la revisión de la sentencia en cuanto atañe al acto reclamado de ella misma, pero no en lo que respecta a las demás.

Las ejecutorias de revisión, tanto de la Suprema Corte de justicia como de los tribunales colegiados de circuito, deben ajustarse a las reglas prescritas en el artículo 91, que son como sigue:

Dichas ejecutorias deben circunscribirse exclusivamente a examinar los conceptos de agravio expuestos en el respectivo escrito de revisión; lo cual significa que: si los razonamientos que aduce el recurrente, no impugnan un determinado argumento de la sentencia recurrida, que por sí solo sea suficiente para justificarla debe entenderse que tal argumento queda en pie, firme, y por ende motiva que se confirme la sentencia a revisión, sin necesidad de estudiar los agravios aducidos, puesto que resultan diminutos.

Si por ser procedente alguno o algunos de los conceptos de agravio, quedare insubsistente la fundamentación total o parcial de la sentencia recurrida, las ejecutorias de revisión deben examinar directamente los respectivos conceptos de violación de garantías aducidos en la demanda de amparo, y de manera especial los



que no hubiesen sido considerados en dicha sentencia, a fin de resolver lo que legalmente corresponda.

Solamente deben considerar las pruebas que se hubiesen rendido ante el juez del amparo, sin atender a ningunas otras, aunque obren en el expediente de la autoridad responsable o hayan sido presentadas directamente en la Suprema Corte de justicia o en el tribunal colegiado de circuito, lo cual obedece a que la revisión tiene el único objeto de examinar la legalidad o ilegalidad de la sentencia del juzgado de distrito, y no resolver de nuevo la cuestión que la motivó.

Recurso de queja, los artículos 95 y siguientes, hasta el 102, tratan del recurso de queja. Dicho artículo 95 enumera los casos en que procede ese recurso, que en sustancia son: la admisión por un Juzgado de Distrito de una demanda de amparo notoriamente improcedente (los autos de los presidentes de la Suprema Corte de justicia y de los tribunales colegiados de circuito que admiten o desechan demandas de amparo en recursos de revisión, no son recurribles mediante queja, sino mediante reclamación), el exceso o el defecto en que incurran las autoridades responsables al ejecutar el auto de suspensión definitiva o la sentencia de amparo, la falta de cumplimiento por las propias autoridades responsables, del auto que haya concedido al quejoso su libertad bajo caución, la resolución que dicte el Juzgado de Distrito acerca de alguna queja que se le haya propuesto, ya sea para decidirla en cuanto al fondo (y entonces el nuevo recurso se conoce como queja de queja), o, ya para desecharla o tenerla por no interpuesta, los acuerdos trascendentales dictados durante la tramitación del amparo o del incidente de suspensión que no sean reparables en la respectiva sentencia, o sea que en alguna forma puedan influir inevitablemente en el sentido del fallo, los proveídos después de la sentencia de primera instancia que no puedan ser reparados de otra manera, la resolución definitiva que recaiga en el incidente de pago de daños y perjuicios provenientes de la suspensión del acto reclamado o del levantamiento de la propia suspensión, la

falta de acuerdo, dentro del término de ley, de las autoridades responsables, sobre la suspensión de la sentencia reclamada en un amparo directo, la concesión y la negativa de dicha suspensión, el desechamiento de la fianza o de la contradanza relacionadas con la propia suspensión, la admisión de esas garantías cuando no reúnan los requisitos de ley, la negativa de las propias autoridades responsables a conceder la libertad caucional del quejoso, y en general, las resoluciones de las repetidas autoridades responsables sobre las materias últimamente indicadas, si causan daños y perjuicios notorios a alguno de los interesados.

Según el artículo 96, la queja puede ser promovida únicamente por alguna de las partes, excepto en dos casos: el exceso o el defecto de las autoridades responsables, en la ejecución del auto de suspensión definitiva o de la sentencia protectora de amparo, puede ser reclamado en queja, tanto por las partes en el respectivo juicio de amparo, como por cualquiera persona que justifique que le resulta algún agravio por el cumplimiento de dichas resoluciones; y la queja contra la resolución dictada en el incidente de pago de daños y perjuicios provenientes de la suspensión del acto reclamado o del levantamiento de la misma, puede ser planteada por quienes hayan sido partes en dicho incidente y también por quien haya propuesto la respectiva fianza o contradanza.

El artículo 97 fija los términos dentro de los cuales debe interponerse el recurso de queja, de la siguiente manera:

I.- Sin límite de tiempo, cuando se trate a) de exceso o defecto de las autoridades responsables en la ejecución del auto de suspensión definitiva, o de incumplimiento del auto que haya concedido al quejoso su libertad bajo caución, siempre que el juicio aún no haya sido fallado por resolución firme; y b) de exceso o defecto de las propias autoridades responsables, en la ejecución de una sentencia protectora que verse sobre actos que importen el peligro de privación de la vida,

ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

II. Dentro de un año, en los casos de exceso o defecto en la ejecución del fallo que haya amparado al quejoso contra actos distintos de los especificados en el punto precedente.

III. En todos los demás casos, la queja debe ser promovida dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Según los artículos 98 y 99, la queja debe ser formulada por escrito, con copias para cada una de las autoridades contra quienes se promueve (las responsables o el juzgado de distrito del conocimiento), así como para cada una de las demás partes en el juicio de amparo; el párrafo primero del citado artículo 99 excluye de la presentación de esas últimas copias las quejas referentes a la admisión de la demanda de amparo, a un trámite trascendental irreparable y a la resolución del incidente sobre daños y perjuicios; la excepción es justificada únicamente en el primero de esos casos, puesto que el tercero perjudicado aún no interviene, pero en el segundo y en el tercero es claro que si debería atenderse, como se atiende en todas las demás quejas, al respectivo interés procesal o sustancial de la parte a quien beneficie el trámite o la resolución sometida al recurso. La falta de exhibición de las copias necesarias del escrito de queja, provoca el requerimiento al recurrente para que presente las faltantes dentro del término de tres días, y si no cumple, el recurso se tiene por no interpuesto.

El escrito de queja debe precisar con exactitud el motivo de la misma, y a tal efecto debe especificar cuál sea la resolución que el quejoso considera lesiva de sus intereses, o en su caso, la resolución omitida que en su concepto debió ser dictada, y enseguida debe expresar las razones que demuestren la ilegalidad de la actuación de la autoridad contra quien propone la queja. Dicho escrito de queja debe ser presentado directamente ante el tribunal de amparo competente para resolverla,

pues si se presenta ante otro distinto, aunque éste no lo deseche, como legalmente puede hacerlo, sino que lo remita donde corresponda, hay el peligro de que llegue fuera del término respectivo y por esa razón sea desechado.

Si el juzgado de distrito o la autoridad contra quien se plantee la queja, omite rendir su informe o lo hace en términos deficientes, deben presumirse ciertos los hechos que motivaron la queja, e imponerse una multa a la autoridad omisa (art. 100 de la Ley de Amparo). Esta presunción comprende exclusivamente los hechos, y por tanto no se extiende a la ilegalidad de los mismos, que debe ser apreciada en la resolución de la queja como corresponda, de acuerdo con las constancias de los autos respectivos y los preceptos legales aplicables. La justificación del precepto deriva de la liberalidad del juicio de amparo, que conduce a eludir las obstrucciones que la autoridad responsable puede oponer a la pronta resolución de la queja.

Si la queja resulta procedente y fundada, su resolución no debe contener en términos imperativos el acuerdo que deba sustituir al que la motivó, sino que debe mandar que el juzgado de distrito o la autoridad responsable contra quien la queja fue planteada, deje sin efecto la resolución materia de la queja y provea otra en el sentido concreto determinado en el fallo de la queja, pues el conocimiento del asunto continúa íntegramente ante el juzgado de distrito o la autoridad responsable que corresponda, quienes deben proveer lo pertinente, de acuerdo con el sentido del fallo de la queja.

Recurso de reclamación, este recurso está instituido para lograr la rectificación de los errores en que, por omisión o por indebida interpretación, incurran el presidente de la Suprema Corte de Justicia, los presidentes de las Salas de ese mismo alto tribunal o los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los acuerdos que dicten durante la tramitación que es a su cargo en diversos asuntos de amparo; así el artículo 103 de la ley reglamentaria dispone que la

reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte o por el presidente de cualquiera de las Salas, en materia de amparo, conforme a las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Poder judicial de la federación, en la cual el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 13 dispone que los acuerdos del presidente de la Suprema Corte pueden ser reclamados, por cualquiera de las partes, ante el Pleno, con expresión de motivo fundado y dentro del término de tres días. En consecuencia con los preceptos citados, la fracción XI del artículo 11 de dicha Ley Orgánica da a la Suprema Corte en Pleno competencia para conocer de las reclamaciones formuladas contra los acuerdos de tramitación que el presidente de la misma dicte en los asuntos cuyo conocimiento corresponda al Pleno. Además, el artículo 28 de la propia Ley Orgánica dispone, en el segundo párrafo de su fracción III, que los acuerdos de los presidentes de las Salas pueden ser reclamados por parte legítima ante la Sala respectiva, también dentro del término de tres días y con motivo fundado, y a tal efecto la fracción V de cada uno de los artículos 24, 25, 26 y 27, faculta a cada una de las Salas de la Suprema Corte para conocer de las referidas reclamaciones. Por último, el artículo 7o. bis, fracción del capítulo III bis, de la repetida Ley Orgánica, atribuye a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del recurso de reclamación previsto en el artículo 9o. bis, que faculta a los presidentes de dichos tribunales para tramitar todos los asuntos de su competencia, hasta ponerlos en estado de resolución, y autoriza también a las partes para reclamar tales acuerdos, ante los propios tribunales, dentro del término de tres días.

El recurso procede contra cualquier auto de trámite de los referidos presidentes, sin distinción ninguna; el motivo fundado que es necesario para interponerlo, consiste en la expresión de las razones por las cuales el recurrente considera que el acuerdo de que se trate se aparta del precepto legal aplicable; y aunque el artículo 103 de la Ley de Amparo dice que el recurso de reclamación se tramitará en los términos que prevenga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, ninguno de los distintos preceptos de esa ley a que se ha hecho referencia establece trámite alguno, sino que se limita a exigir, como se ha visto, que el recurso sea interpuesta por alguna de las partes, con motivo fundado y dentro del término de tres días; sin embargo, lo usual es que el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el de la Sala de la propia Suprema Corte, o el del tribunal colegiado de circuito que corresponda, sin calificar si concurren o no los tres requisitos acabados de indicar manda que el escrito de reclamación sea pasado, con los autos relativos, al ministro o al magistrado a quien corresponda el turno, y con su ponencia se resuelve en sesión lo pertinente.

D) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE AMPARO

La autoridad responsable en el juicio de amparo, refleja una concepción limitada de lo que debe entenderse por la misma, y por lo tanto desventajas en contra de los gobernados quienes son los que solicitan el amparo en contra de las mismas, ya que en muchos de los casos, se violan garantías y ni siquiera se admite la demanda propuesta por carecer de las características que la jurisprudencia ha emitido al respecto de dicho concepto; por ello, es que trataremos de proponer un mejor concepto a fin de evitar cualquier contratiempo en la promoción del juicio de amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó en su tiempo adecuadamente el concepto de autoridad responsable, desestimó aspectos formalistas y estableció un criterio progresista y de vanguardia para la época; de tal suerte que privilegió la naturaleza material del acto de afectación frente al carácter formal de quien lo emite, toda vez que como se ha tratado a lo largo de la presente tesis, las autoridades de hecho por razones fácticas, en ocasiones tienen a su disposición la fuerza pública, lo que implica que está en posibilidad de afectar los

derechos fundamentales de los particulares, motivo por el cual se justifica considerarlo autoridad para los efectos del amparo. En ese contexto, es en el que se explica la fuerza pública como elemento distintivo de la autoridad para los efectos del amparo, criterio que influye en tal concepto, ya que anteriormente las afectaciones directas a las libertades de los individuos procedían, en innumerables casos de personas que formalmente no integraban la estructura de gobierno del Estado, sin embargo, dichos autoridades de facto tenían a su disposición la fuerza pública, sin fijarse de donde provenía, por ende, la utilización de dicha fuerza pública, se justificara en la ley, o derivara de cuestiones meramente fácticas, por lo que son considerados autoridades para los efectos del amparo.

De tal suerte que al reconocer como autoridades a quienes tuvieran a su disposición la fuerza pública, la Suprema Corte completó un poco más el concepto de autoridad para los efectos del amparo, y que dicho criterio se ha venido aplicando a un número indeterminado de casos, a pesar de que los presupuestos de hecho y de derecho eran distintos a los que provocaron el criterio citado; ahora bien, se considera que el hacer uso de la fuerza pública es requisito indispensable para tener a alguien como autoridad para los efectos del amparo, pero también que la afectación en la esfera jurídica de los gobernados no requiere necesariamente el ejercicio de la fuerza pública, sino el atender a la violación misma de la garantía individual.

Como nos podemos dar cuenta, se nos olvida el análisis específico de cada caso, es decir atender a la naturaleza del acto, pues no todo acto de autoridad necesita del uso de la fuerza pública. En efecto, ante el enorme crecimiento de la Administración Pública, de los organismos descentralizados, desconcentrados, fideicomisos públicos, etcétera, no siempre utilizan la fuerza pública, sin embargo en algunos casos se excluyen del control constitucional de amparo, pues se supone que muchas de ellas carecen de *imperium*, y solamente cuando actúan como organismos

fiscales autónomos son consideradas como tales; sin embargo, se han citado en el capítulo anterior, que dichos organismos son parte del Estado y sus actos atribuibles a él, por lo tanto sus actos en muchas ocasiones son susceptibles de violar garantías individuales, y por ende, impugnables mediante el juicio de amparo.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo lo siguiente:

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

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV-Septiembre

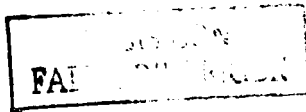
Tesis: XXI. I. 99 K

Página: 272"

Considera la anterior tesis, como autoridades para los efectos del amparo a los organismos descentralizados cuando resuelven una controversia entre particulares; sin embargo, es necesario continuar con la evolución del juicio de amparo y erradicar, de raíz formas equívocas de entender los actos de autoridad para los efectos del amparo, a fin de dar respuesta a los nuevos retos que enfrenta la defensa de los derechos fundamentales.

Para actualizar el concepto de autoridad para los efectos del amparo, es importante dar respuesta a las actuales amenazas a las garantías individuales de los gobernados, pues el derecho no puede permanecer estático ante los cambios sociales, pues debe reconocerse que siempre habrá sectores de la sociedad con garantías defectuosas o insuficientes.

Como ya se indicó, el proyecto a una reforma al artículo 11 de la Ley de Amparo, la cual contiene una compleja concepción de los que debe entenderse como



autoridad responsable, no es del todo clara, y por ello es necesario atender a la actuación de los entes privados, pero paradójicamente de gran importancia para la evolución del juicio de amparo y para la protección de los gobernados frente a un amplio sector que se encuentra ajeno a controles de constitucionalidad e incluso de mera legalidad. De tal forma que el concepto de autoridad para los efectos del amparo permitirá sujetar a control de amparo a una gran cantidad de actos lesivos a la esfera jurídica de los gobernados que hasta la fecha gozan de impunidad.

A fin de avanzar en el concepto de autoridad para los efectos del amparo y permitir una mayor amplitud proteccionista a nuestro instrumento de justicia constitucional, se propone dar prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quien lo emite. Esto permitirá abandonar criterios formalistas y cerrados para considerar como acto de autoridad para efectos del amparo, con independencia de quien lo emite, al acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

Con este concepto el amparo sería procedente en contra de más actos emanados de los órganos y dependencias descentralizadas y paraestatales, así como de los fideicomisos públicos, organismos desconcentrados, autónomos, etcétera, ya que, aunque en algunos de éstos si procede el amparo, con el análisis del acto, y sin importar de donde provenga, se estaría sometiendo a más autoridades entre las que se encuentran las de *Hecho*, y no esperar hasta a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los señale, dejando un criterio amplio al Juzgador de Amparo, para poder determinarlas, de acuerdo a las características del acto, quedando entonces como a continuación se señala:

Artículo 11.- Es autoridad responsable, la que dicta, promulga, publica, ordena, omite, ejecuta o trata de ejecutar el acto que viola situaciones jurídicas en forma unilateral y coercitiva, con independencia de la naturaleza propia de éste, y por encima del carácter de quien lo emite.

La descripción de lo que debe entenderse por autoridad responsable antes citada, a través de un concepto abierto, da a los jueces la facultad de que determinen en cada caso concreto y priorizando la naturaleza material del acto, si dicho acto de autoridad es tal en cada asunto determinado. Esto permitirá, además, la evolución del concepto sin necesidad de revisar más criterios.

**E) RESPONSABILIDAD E IMPOSICIÓN DE SANCIONES, A LOS
FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS QUE SE
COMPRUEBE QUE HAN ACTUADO COMO "AUTORIDAD DE
HECHO".**

Como parte en el juicio de garantías, tiene la autoridad responsable un sinnúmero de cargas procesales, obligaciones y derechos dispersos en la Ley de Amparo, tales como en el Amparo Indirecto, por la propia naturaleza del juicio constitucional, en el que se pretende remediar la violación de garantías que el quejoso le imputa a la autoridad demandada, resulta que en éste procedimiento, son más las cargas procesales y obligaciones que le tocan a la autoridad responsable, que los derechos conferidos en la ley.

Una de las cargas procesales y de las cuales, la responsable en caso de no cumplir, resulta ser de conducirse rectamente al rendir el informe justificado, es decir, debe hacerlo no sólo diciendo la verdad, sino que tampoco debe ocultarlo, ni afirmar una falsedad, pues si no cumple con

éste deber jurídico, se hará acreedora a la pena que para la comisión del delito de falsedad en informes dados a una autoridad, se encuentra previsto y sancionado por el artículo 247 fracción V, del Código Penal Federal, que se de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días de multa; lo anterior además de que el Juez de Distrito tiene la facultad de sancionar a la autoridad responsable, sólo si a su juicio obró con mala fe.

A diferencia de lo que sucede con el informe justificado, la omisión de expedir las copias o documentos faculta al juez de distrito, a petición del interesado, a requerir a la autoridad rebelde, en tanto que la omisión del informe justificado no posibilita al órgano controlador a solicitar la remisión de dicho informe; en efecto al hacer requerimiento, y dada la importancia de que obre en autos la copia o documento solicitado, el juez de Distrito aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días, sin embargo, si persiste en la negativa de no entregar dichos documentos o copias, a solicitud del interesado, evaluará la situación y transferirá la audiencia hasta en tanto las expida, pudiendo emplear incluso los medios de apremio, sin perjuicio de que se dé vista al Ministerio Público Federal, para que se haga la consignación a los tribunales por el delito cometido.

También debe señalarse, que las autoridades responsables, sólo tienen obligación de cumplir con la sentencia de amparo, hasta el momento en que cause ejecutoria y les sea notificado sobre su debido cumplimiento, sea que se trate de amparo indirecto, o del directo, según lo disponen los artículos 104 y 106 de la Ley de Amparo. Al ser recibida la notificación de la ejecutoria, en el propio oficio se impone a las responsables la carga procesal para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia constitucional; y no debe confundirse la obligación

de cumplir la ejecutoria de amparo, con la carga procesal de informar sobre dicho cumplimiento, lo mismo sucede con la suspensión del acto reclamado.

En efecto, esas son las obligaciones de las responsable en los juicio de amparo, sin embargo, que sucede con la responsabilidad que debe tener las "autoridades de hecho", por realizar actos fuera de un marco legal, en este caso, debemos considerarla:

"La autoridad responsable al menos en tres planos diversos, en su identificación como autora del acto reclamado en el amparo, independientemente de que tal acto sea realmente violatorio de garantías, pues al inicio del juicio de amparo, no se sabe si verdaderamente existe o no la violación, alegada por el quejoso; es decir, en este primer plano "autoridad responsable" sólo sirve para llamar al procedimiento constitucional a una de las partes."

"En segundo aspecto, la autoridad responsable, ya juzgado su acto reclamado, por el tribunal encargado de ello, aparece con un matiz diferente, pues en este momento, pronunciada la sentencia que concede el amparo, se aprecia el juzgamiento del acto reclamado, a la luz de la ley suprema que debió respetar: la Constitución, y por ende, adquiere su real calidad de "responsable". ¿Más responsable de qué?: pues precisamente de la violación de garantías individuales en agravio del quejoso."

"Por último, como autora del acto reclamado, (primer plano) y como culpable de la violación de garantías (segundo plano), tiene una tercera responsabilidad, que a su vez puede subdividirse en dos: una de índole privada, y otra de orden público."

"Así desde el punto de vista privado, tenemos que la autoridad ha de responder de sus actos ante el quejoso, siendo este último quien

podrá exigirle la responsabilidad civil que en su caso hubiere adquirido."

"y en lo que atañe a la responsabilidad de carácter público, se clasifica en dos: la primera, de manera inmediata le es impuesta por la sentencia de amparo al obligarla a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, ..."

"La segunda responsabilidad de orden público, consiste en que si la violación de garantías constituye un delito, será sancionada penalmente en el procedimiento que la efecto se le instaure, en la inteligencia de que para esto último, no es menester que sea concedida la protección federal al quejoso, dado que pudiera suceder que se decrete el sobreseimiento, y sin embargo, la responsabilidad penal, de la autoridad responsable no desaparece, como tampoco lo sería la responsabilidad civil." (45)

A continuación se señalaran algunos de los delitos que se contemplan en la Ley de Amparo vigente y que pueden ser cometidos por la Autoridad Responsable:

"DELITO DE FALSEDAD.- Este delito solo puede cometerse por las autoridades responsables durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, o en el incidente de suspensión que al efecto llegue a formarse, y está previsto en el artículo 204 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

Art. 204. Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán sancionados en los términos que señala el Código penal aplicable en materia federal, para las autoridades que lleven a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad." (46)

45.- MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2ª ed. 1999, México, página 315-37.
46.- IDEM. página 262.

"DELITO DE REVOCACIÓN MALICIOSA DEL ACTO RECLAMADO.

A diferencia del delito de falsedad previsto en el artículo 204, el de revocación maliciosa del acto reclamado, únicamente puede ser cometido por las autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto propiamente dicho, no así en el incidente de suspensión, pues contenido en el artículo 205 de la Ley de Amparo, se encuentra descrito de la siguiente manera:

Art. 205. La autoridad responsable que maliciosamente revocare el acto reclamado, con el propósito de que se sobresea en el amparo sólo para insistir con posterioridad en dicho acto, será castigada con las sanciones previstas en el Código Penal, aplicable, en materia federal para los responsables del delito de abuso de autoridad." (47)

"DELITO DE DESOBEDIENCIA A UN AUTO DE SUSPENSIÓN: AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO.

El delito de desobediencia al auto de suspensión previsto en el artículo 206, de la Ley de Amparo, es distinto al delito de "negativa de suspensión del acto reclamado", contenido en la fracción XVII, del artículo 107 de la Constitución federal, ya que este último, para su comisión requiere que la autoridad responsable no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo; en tanto que el primeramente indicado, contempla una conducta diversa, pues que, es menester que dicha responsable sea notificada del auto suspensorial proferido por autoridad competente." (48)

"DELITO DE RESISTENCIA AL CUMPLIMIENTO DE MANDATOS U ÓRDENES EN MATERIA DE AMPARO.

El delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en

47.- Ob cit. MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. página 266.

48.- IBIDEM, página 269.

materia de amparo, se encuentra previsto en el artículo 209 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal que a la letra dice:

Art. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo, será sancionada en la forma precisada en el Código Penal, aplicable en materia federal para los delitos cometidos en la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos. (49)

"DELITO DE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.

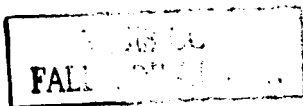
La cuestión relativa a la violación de garantías, tiene una trascendencia mayor a la del mero juicio de amparo, en que se resuelve un conflicto particular, pues aun suponiendo la concesión de la protección federal, si no se toman medidas de otro orden, las autoridades continuarán violando garantías individuales." (50)

Como hemos estudiado a lo largo de la presente investigación, y en especial de éste apartado, la *responsable de hecho*, tiene diversas responsabilidades por el simple hecho de fungir como autoridad, sin tener facultades o sobrepasar sus límites, de tal suerte que además de las sanciones penales, civiles, y pecuniarias, se les debe imponer una sanción administrativa de las reguladas en la ley de responsabilidad de servidores públicos, e incluso llegar a la destitución de su cargo, pues seguir permitiendo que viole garantías individuales de los gobernados, con el simple hecho de gozar aparentemente de una potestad pública, ya que de

49.- Ob cit. MARTÍNEZ GARZA, Valdemar, Página 275.
50.- IDEM, Página 277

tal forma estaríamos acabando con tales negligencias o por lo menos se combatiría con corrupciones, usurpación de funciones y de cargos, que lo único que hacen es molestar a las personas en sus derechos individuales que la Constitución les concede; máxime si del artículo 210 de la Ley de Amparo, se establece la obligación de la justicia federal, que en caso de conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público, situación que por lo general no se da en la práctica, por lo tanto, si dicha violación llega a encuadrar un delito, es importante imponer además de la consignación a la autoridad correspondiente, la destitución del cargo, multas o incluso la privación de la libertad.

En efecto, las "autoridades de hecho", quienes violan las garantías individuales de los gobernados, son consideradas como usurpadoras de funciones pues el carácter de funcionarios públicos, de acuerdo con la doctrina del Derecho Administrativo, corresponde a toda persona que tenga o posea autoridad y que goce de facultades decisorias o *imperium* coactivo, cargo que implica innegable diferencia con el de empleado público, que sólo se halla ligado por una prestación de servicios con el Estado. Por lo que si dicha autoridad de *facto*, haciéndose pasar como una verdadera autoridad de derecho, realizando determinados actos que no le competen o no se encuentra facultada en ley, es obvio que con tal comportamiento ejerció la autoridad que corresponde a un verdadero funcionario, sin tener tales atribuciones, de donde se acredita la calidad de funcionario que como presupuesto establece el delito de usurpación de funciones públicas y por ello, es que es de suma importancia, que mediante el Juicio de Amparo se combatan tales actos, de ahí la importancia de impugnar los actos emanados por una "autoridad de hecho", mediante el Juicio de Amparo.



CONCLUSIONES

1.- Por "AUTORIDAD", debemos entender a aquel servidor público con poder de mando, y de imponer determinaciones a los demás individuos aún en contra de su voluntad; es decir, aquella persona a quienes los demás gobernados respetan y obedecen sus determinaciones, por lo tanto, es a través de la autoridad por medio de la cual un Estado mantiene un orden.

La "Autoridad Responsable", es siempre un funcionario público revestido de imperio para imponer sus determinaciones, aún en contra de los gobernados, cuya actuación se discute a la luz del marco constitucional sin entenderse con toda precisión si es una parte demandada, no controvierte en virtud de una defensa de derechos subjetivos, públicos o privados, sino en cumplimiento de funciones públicas que a él se le atribuyen por elección o designación, no es parte acusada, porque el amparo no es un juicio de responsabilidades, sino de anulación de procedimientos contrarios a la Constitución.

El principal objetivo del Juicio de Amparo, es el restituir al gobernado en el pleno goce de garantías individuales dentro del marco de su reclamación, decidiendo en una sentencia si la autoridad responsable ha ajustado o no sus actos a los preceptos constitucionales, si éstos no se ajustan, u obliga como ya se dijo, a que la responsable restituya las garantías violadas, que deje de seguir actuando en la forma que lo ha venido realizando y ajustar sus actos a la ley de donde proviene su determinación impositiva, obligándola en todo caso, si así lo determina la autoridad concedora del juicio, a que se lleve a cabo el acto de una u otra forma, dictando los lineamientos que debe seguir dicha autoridad; esto último a efecto de que no vuelva a sobrepasar los límites o facultades expresamente conferidas en la ley, y si esto último ocurre, se le imponen sanciones que hagan cumplir el mandamiento de dicho Amparo.

La autoridad ya sea judicial, legislativa o ejecutiva se encuentra obligada a respetar la Constitución sin ninguna distinción; sin embargo, hay que destacar que por ley existen autoridades que se excluyen de someter sus actos a la consideración de un juicio de amparo, lo que quiere decir que las demás si pueden someterse; y para saber contra de cual o cuales autoridades se puede promover amparo, o de cuales se puede defender el particular, situación que también es fácil de resolver, bastando con analizar su actuar, su imperio para obligar a cumplir con sus determinaciones y obvio, la normatividad que regula su actuación, y que ese actuar sobrepase o no los lineamientos que marca la ley de donde emana.

Las autoridades que actúan con todas las características citadas en el párrafo inmediato anterior, pero que jurídicamente no son designadas como tales, por faltarles alguno o algunos de los requisitos que cumplen las autoridades legales; a éstas se les conoce como *Autoridad Responsable de Hecho*, pues si bien es cierto que toda autoridad en México esta obligada a respetar la Constitución, con mayor razón la Justicia de la Unión obliga y debe obligar a éstas autoridades, que aunque no se encuentren jurídicamente facultadas para realizar determinados actos, los realizan y con mayor razón se debe proteger al ciudadano en nuestro país de toda arbitrariedad por medio de éste juicio.

La *Autoridad Responsable de Hecho*, también llamada "*Autoridades de facto*", son aquellas que con el mismo poder de mando, de hacerse obedecer e imponer sus determinaciones a los demás individuos aún en contra de su voluntad, ésta no se encuentra en la Ley, es decir, carece de existencia legal por no encontrarse facultada para realizar determinado acto, o estando facultado por la ley realiza actos fuera de su competencia territorial, material, o fuera de tiempo.

CONCLUSIÓN

2.- El Estado forma parte importante en la definición de lo que debemos entender como autoridad, ya que según hemos descrito, éste es quien ejerce el poder de mando sobre aquellas personas que se encuentran dentro de un territorio. El Estado como aparato coactivo, como organización de autoridad y de mando, por medio del cual mantiene esa disciplina social impuesta por el derecho y que por medio de sus órganos tiene que integrar o constituir una estructura social suprema o soberana, de tal manera que impone su poder a todas aquellas personas que existen dentro de su seno; que la conducta de las personas se obedece a cierta actuación a su vez que les son impuestas, de las que sobrevienen las ideas de que éstas se encuentran acompañadas de un orden válido, o de una norma, de una autoridad y un deber.

La Autoridad, se encuentra por encima de los individuos comunes con un valor mayor respecto de los gobernados, entendiendo como éstos últimos, aquellas personas a las que va dirigida la función pública, que no tienen que ver con el cumplimiento de las actividades, mandamientos y obligaciones del Estado, pues éste es quien tiene en su poder la organización misma de la sociedad que vive dentro del mismo, haciendo valer sus determinaciones por diversos medios que éste establece, e incluso aún por encima de la voluntad de los individuos que conforman dicha sociedad.

El poder que goza una autoridad, es aquél que la misma norma le designa, y asimismo, en virtud de ese poder previamente facultado, puede hacer valer sus determinaciones aún en contra de la voluntad de los demás individuos, siempre y cuando la norma que le faculta a dicha actividad también le faculta para imponer sus determinaciones, pues al ser el Gobierno el rector de las conductas externas de las personas, es la máxima autoridad con la que contamos, autoridad que se divide en una serie de órganos que lo conforman y que a su vez se ve reflejada en los individuos que la materializan, desarrollando conductas que como ya se ha señalado

la ley previamente les ha facultado y que por ese simple hecho las realizan hasta por medio de la fuerza, es decir, coactivamente, para el caso de no acatar las decisiones que ésta impone.

El amparo es procedente contra las *Autoridades de hecho*, ya que éstas por no cumplir con el requisito de que sus actos no se encuentran permitidos por la ley, en consecuencia se diría que son *usurpadoras de atribuciones* que legalmente no les corresponden, sin embargo también son consideradas como autoridades para efectos del Juicio de Amparo, las cuales pueden estar autorizadas en la ley, pero la creación de la norma que las autoriza no fue hecha por las competentes para emitirlas.

CONCLUSIÓN

3.- Dentro de los órganos locales, se encuentra la Administración Pública, que está constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado y en el caso del Distrito Federal el Jefe de Gobierno, quienes son los titulares del Poder Ejecutivo local.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, mandos, acciones y la ejecución, que implica la unidad de los diferentes órganos que la componen.

Dentro de la Administración Pública Centralizada, se encuentran los organismos desconcentrados, quienes al formar parte de los órganos Centralizados, no tienen personalidad jurídica propia. La Desconcentración Administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

La autoridad administrativa al cumplir con los requisitos de Ley, todos sus actos que realice son, en principio hechos en forma legal, por ello es que debemos entenderla como una autoridad de derecho, pero no hay que confundir, ya que puede tratarse de una autoridad que realice sus actos apegados a Ley que la faculta, pero puede suceder que los realice en forma arbitraria y sobrepasando límites, lo que convierte su acto en ilegal, en el caso que nos encontraríamos en presencia de una autoridad de hecho.

La Administración Pública Paraestatal, se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos Públicos.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura legal que adopten. Actualmente en los organismos descentralizados, realizan funciones que originariamente prestaba el Estado y que en su actividad pueden afectar la esfera jurídica de los particulares; por lo que pueden ser llamados a juicio de amparo como autoridad responsable, siempre y cuando actúen con potestad, con imperio, y con soberanía respecto de los gobernados, afectando su esfera jurídica aplicando una ley, aún en contra de su voluntad y atendiendo en especial a la naturaleza de los actos que emitan; lo anterior como se ha señalado, aún cuando la autoridad no goce de los conceptos antes señalados y tenga que llamar a otras para terminar de realizar sus actos, de tal suerte que también deben ser consideradas como responsables para el juicio de amparo, siempre atendiendo a la naturaleza del acto que hayan emitido.

Dentro de la Administración Pública Paraestatal se encuentran las llamadas Empresas de Participación Estatal, por medio de las cuales el Estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, de las que se supone persigue beneficios para el interés público. No pueden ser considerados como autoridades, ya que no ejercen autos autoritarios, imperativos y coercibles, ni siquiera tienen una relación jerárquica directa con el Ejecutivo y mucho menos con el Estado, independientemente que se consideran parte integrante de la Administración Pública; sin embargo como en diversas ocasiones se ha establecido, en caso dado que éstos entes realicen actos que afecten las garantías individuales, si tendríamos que llamarlas a juicio ya que puede suceder que por el simple hecho de formar parte del Estado realicen actos en contra de los gobernados, que en todo caso podrían ser "*autoridades de hecho*".

Los Fideicomisos Públicos, siguen la misma suerte de las empresas públicas que se han señalado en párrafos anteriores, ya que para llegar a emitir un acto que afecte las garantías individuales de los gobernados tendrían que solicitar la ayuda

de un organismo centralizado o descentralizado, quienes puedan ejecutar actos en forma imperativa y con uso de la fuerza pública, lo que en éste caso si permite, al igual que las anteriores, que sean consideradas como autoridades responsables.

Un organismo autónomo, siempre va pertenecer al estado, ya que su autonomía es simplemente para autogobernarse sin la ayuda de otras entidades públicas, sin embargo, las facultades que se les encuentran atribuidas, son públicas y en este caso, pueden llegar a emitir actos que violen garantías individuales, de lo que tendremos que analizar, así como el juzgador, el acto que emiten y no simplemente si se encuentra o no facultados para realizar, por lo que es irrelevante estudiar su personalidad, sin embargo, esto último no está por demás, pues serviría para saber si sobrepasó sus límites y además hacerla acreedora a una sanción.

Por otra parte, es necesario saber si dentro de las leyes aplicadas por cada Secretaria de Estado, existe un medio de impugnación contra los actos y seguir el recurso administrativo antes de hacer valer el Juicio de Amparo, sin cuya tramitación de esa obligación, atendiendo al "principio de definitividad". Sin embargo, no hay obligación de agotar recurso alguno si el acto reclamado carece de fundamentación, y de igual forma, cuando se trate de actos provenientes de éstas autoridades administrativas en donde el recurso, no contemple la suspensión, modificación, revocación o nulificación del acto reclamado. Asimismo, se exceptúa de la obligación de promover el recurso, cuando el acto reclamado importe privación de la vida, deportación, destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

CONCLUSIÓN

4.- Los Actos de Autoridad como se ha indicado en los anteriores párrafos, son todos aquellos emanados del poder público que se originan en el órgano legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo no toda actividad que realizan los órganos del estado, son considerados como "actos de autoridad", por lo que hay que distinguir el hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, realizado por una Autoridad del Estado, de facto o de jure, con facultades de decisión o de ejecución, o de ambas, que produce afectación en situaciones particulares abstractas o particulares y concretas, que tiene como características ser imperativo, unilateral y coercitivo. unilateral, porque para su existencia y eficacia no requiere del concurso o colaboración del particular frente al cual se ejercita e imperativo porque supedita la voluntad de dicho particular, porque la voluntad de éste le queda sometida. Y es coercitivo porque puede constreñir forzar al gobernado para hacerse respetar.

En ese sentido, podemos deducir que EL ACTO RECLAMADO, es la ley o acto de autoridad ya sea de hecho o de derecho, que se impugna en la demanda de amparo, por considerarlo violatorio de las garantías individuales del gobernado.

La "Autoridad de Hecho" la debemos entender como aquel ente del Estado cuya actuación no es proveniente de una facultad pública o con base en una ley o reglamento, que realiza actos con poderes de decisión o de ejecución, cuyas actuaciones crean, modifican, o extinguen situaciones generales o concretas con trascendencia particular, imponiendo sus determinaciones de manera imperativa afectando la esfera jurídica de los gobernados, violando sus garantías individuales, por el simple hecho ejercer o haber ejercido una simple potestad administrativa, cuyo origen tampoco depende que haya sido otorgado por el Poder Legislativo o del Presidente de la República, bastando únicamente que cuente con las características antes señaladas.

por el Poder Legislativo o del Presidente de la República, bastando únicamente que cuente con las características antes señaladas.

La autoridad responsable de hecho, emite sus actos con o sin apego a la ley, pero sin contar con facultades para realizar dichos actos, sin embargo, al verse privada de facultades para ejecutarlos de forma imperativa, para ello, es necesario, utilizar el apoyo de otras autoridades e incluso de aquellas denominadas de derecho, o viceversa, en consecuencia, es necesario determinar aquí quien es la que ordena, ejecuta, trata de ejecutar, situación que también es importante para determinar la o las responsables ante un juicio de amparo y saber de que forma la vamos a citar al juicio de garantías.

CONCLUSIÓN

5.- Para actualizar el concepto de autoridad para los efectos del amparo, es necesario atender a la actuación de los entes privados, de tal forma que el concepto permitirá sujetar a control de amparo a una gran cantidad de actos lesivos a la esfera jurídica de los gobernados que hasta la fecha gozan de impunidad.

Se propone dar prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quien lo emite, esto permitirá abandonar criterios formalistas para considerar como acto de autoridad para efectos del amparo, con independencia de quien lo emite, al acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. Con este concepto el amparo sería procedente en contra de más actos emanados de los órganos y dependencias descentralizadas y paraestatales, así como de los fideicomisos públicos, organismos desconcentrados, autónomos, etcétera, ya que aún de que algunos de éstos si procede el amparo, con el análisis del acto, y sin importar de donde provenga, se estaría sometiendo a más autoridades entre las que se encuentran las de *Hecho*, y no esperar hasta a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los señale, dejando un criterio amplio al Juzgador de Amparo, para poder determinarlas, de acuerdo a las características del acto.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS:

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. segunda edición, México. 1983.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Octava edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1988

BARRAGÁN, BARRAGÁN, José. *Primera Ley de Amparo de 1861*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México, 1987.

BAZDRESCH, Luis. *El Juicio de Amparo. Curso General, Cuarta Edición*. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México, 1988.

_____. *Garantías Constitucionales. Curso Introductorio actualizado, Segunda Reimpresión*. Editorial Trillas, S.A. DE C.V. México, 1994.

BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1980.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*. Tercera Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Vigésima Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1991.

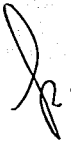
_____. *Las Garantías Individuales*. Décimo Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1982.

BONNECASE, Julien. *Tratado Elemental de Derecho Civil*. Clásicos del Derecho, Volumen 1. Editorial Harla. México, 1997.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1994.

CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1986.

CERVANTES, Manuel. *Historia y Naturaleza de la Personalidad Jurídica*. Editorial Cultura. México. 1932.



FIX ZAMUDIO, Héctor. *Ensayos Sobre el Derecho de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1999. Segunda edición.

GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 46ª edición. México, 1994.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1995.

GONZÁLEZ DE COSÍO, Arturo. *El Juicio de Amparo*. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1986.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988.

LOZANO, José María. *Estudios del Derecho Constitucional Patrio*. Tercera Edición facsimilar. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1980.

MARTÍNEZ GARZA, Valdemar. *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2ª edición, México, 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Editorial Harla. México. 1991.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 3ª edición. 1991.

PLANIOL, Marcel. *Derecho Civil*. Primera Serie, Volumen 8. Editorial Oxford University Press. México, 1999.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Teoría General del Estado*. Fuentes Impresores. 2ª edición, México, 1968.

VARIOS. *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª edición, Editorial Themis, S.A. de C.V. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1998.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Personalidad*, Serie de Debates Pleno, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. México, 1996.

ZÁLDIVAR LELO DE LARREA, ARTURO. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

B) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS:

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. *Derecho Civil*, Tomo uno, segunda edición, 2001, Oxford University Press.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. *Derecho Constitucional*, Tomo dos, segunda edición, 2001, Oxford University Press.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. *Derecho Administrativo*, Tomo tres, segunda edición, 2001, Oxford University Press.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. *Derecho Procesal*, Tomo cuatro, segunda edición, 2001, Oxford University Press.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. *Derecho Burocrático*, Tomo cinco, segunda edición, 2001, Oxford University Press.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. *Juicio de Amparo*, Tomo siete, segunda edición, 2001, Oxford University Press.

C) LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2003.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista. México.2003.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial Themis, México, 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista. México.2002.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Editorial Sista. México.2002.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Sista. México.2001.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Sista. México.2001.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Sista. México.2002.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales Editorial Sista. México.2001.

Diario Oficial de la federación del día 31 de diciembre de 1908; del día 22, 23 y 24 de octubre de 1919; del día 10 de enero de 1936; del día 05 de enero de 1988.

D) HEMEROGRAFÍA:

Revista El Mundo del Abogado, Debate porque necesitamos una Nueva Ley de Amparo, número 13. Jesús Angel Arroyo Mora, Alberto del Castillo, del Valle, Arturo Saldivar Lelo de Larrea, Fabián Aguinaco Bravo. Mayo 2000.

E) JURISPRUDENCIA:

Disco Compacto, Ius, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y tesis Aisladas 1917-1995.

Disco Compacto, Ius 8, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y tesis Aisladas 1917-1998.

Disco Compacto, Ius 9, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y tesis Aisladas 1917-1999.

Disco Compacto, Ius 2002, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y tesis Aisladas 1917-2002.

Disco Compacto, Imprudencia del Juicio de Amparo, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Versión, México, 2000.

