



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"ANALISIS DE LA SITUACION JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ANTE EL AMPARO ADMINISTRATIVO"

T E S I S

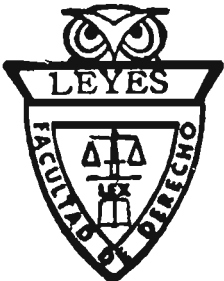
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUDITH GUADALUPE GARCIA GARCIA

ASESOR: DR. FERNANDO FLORES TREJO



MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Παρά
Υμβήπτωι
Ξω'ν
& μω'ρ
Sudette

“Análisis de la situación jurídica de los Organismos Descentralizados ante el Amparo Administrativo”

Introducción	I
Capítulo 1	
Naturaleza Jurídica de los Organismos Descentralizados	
1.1 La función administrativa del Estado	1
1.2 La Administración Pública Federal Paraestatal	2
1.3 Antecedentes de los Organismos Descentralizados	7
1.4 Los Organismos Descentralizados	6
1.5 Diferencias con los Órganos Desconcentrados	13
1.6 El Acto Administrativo	16
Capítulo 2	
Marco Regulatorio de los Organismos Descentralizados	
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	27
2.2 Tratados Internacionales	28
2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	33
2.4 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	35
2.5 Ley General de Deuda Pública	37
2.6 Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas	39
2.7 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del sector público	41
2.8 Ley General de Bienes Nacionales	42
2.9 Ley Federal de las Entidades Paraestatales	44
2.10 Ley Federal de Transparencia	45
2.11 Ley de información Estadística y Geográfica	46
2.12 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	47
2.13 Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	48
2.14 Acuerdo que agrupa por sectores a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal	49

2.15 Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación	50
2.16 Relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal	51

Capítulo 3

Atribuciones y Competencia de los Organismos Descentralizados

3.1 Régimen Jurídico Especial	52
3.2 Personalidad Jurídica	54
3.3 Patrimonio	59
3.4 Autonomía orgánica	64
3.5 Autonomía técnica	65

Capítulo 4

Los Organismos Descentralizados y el Amparo Administrativo

4.1 Naturaleza del Amparo	68
4.2 Los Organismos Descentralizados y el Amparo Administrativo	72
4.3 La Doctrina sobre la Autoridad Responsable	78
4.4 La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo	83
4.5 Los Organismos Descentralizados y la Autoridad Responsable	85
4.6 Jurisprudencias y Tesis aisladas	89
4.7 Casos Concretos	91

Conclusiones	102
---------------------	-----

Bibliografía	105
---------------------	-----

Anexos	111
---------------	-----

Lista de abreviaturas

Secretaría de la Función Pública **SFP**

Comisión Federal de Electricidad **CFE**

Universidad Nacional Autónoma de México **UNAM**

Tribunales Colegiados de Circuito **TCC**

Suprema Corte de Justicia de la Nación **SCJN**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público **SHyCP**

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial **SCOFI**

Secretaría de Economía **SE**

Código Civil Federal, CCF

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, LPCGPF

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, LOPS

Ley de Ingresos de la Federación, LIF

Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, LSPCAPF

Ley de Amparo, LA

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, LFPA

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF

Ley General de Deuda Pública, LGDP

Ley de Información Estadística y Geográfica, LIEG

Ley General de Bienes Nacionales, LGBN

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, LFEP

Ley Federal de Transparencia, LFT

Reglamento a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales RLFEP

INTRODUCCIÓN

El complejo fenómeno de la Administración Pública, se integra por elementos sociológicos, jurídicos, políticos, técnicos y económicos que cambian con las necesidades de la sociedad. La amplia gama de actividades que realiza el Estado para cumplir los fines que le son propios en los últimos años ha tenido un crecimiento desmedido, lo que trajo consigo la necesidad de crear nuevas instituciones que contribuyan con los deberes del Estado a fin de desempeñar sus funciones de una manera más ágil, pero sin estar fuera del control estatal, dentro de este contexto surgen los Organismos Descentralizados, normados en un principio, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo primero: La Administración Pública Paraestatal; se integra por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como su posterior regularización en 1981 con la reforma constitucional al artículo 90, en el sentido de que la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus fines será Centralizada y Paraestatal.

Dentro de la materia del Derecho Administrativo, un órgano administrativo se compone por una esfera de competencia y un conjunto de atribuciones que fija la Ley determinando sus facultades, obligaciones y atribuciones que le permiten el ejercicio de la voluntad, que se expresa por medio de su representante y tiene como objeto producir efectos de Derecho, es decir, crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas, que se traducen en Actos Administrativos. Los actos administrativos, se distinguen en externos e internos. Los primeros son los que proyectan sus efectos, fuera del ente público, es decir sobre otros sujetos de derecho. Los segundos, los que tienen únicamente trascendencia interna, dentro de la persona pública a la que pertenece el órgano que lo dicte.

Desde el punto de vista interno, estos órganos tienen poder de mando, deciden, emiten y ejecutan ordenes, ejercen poder disciplinario, dictan normas de organización y vigilancia por lo que son autoridades con trascendencia en las relaciones internas.

En la actualidad el estudio de los organismos descentralizados resulta de suma importancia, debido al papel preponderante que juegan en el ámbito nacional en materia económica como social, si bien es cierto, forman parte de la Administración Pública Paraestatal Federal y son autoridades para los efectos de los actos administrativos de naturaleza interna, esto no determina que sean autoridades para efectos del juicio de Amparo, la importancia de este estudio estriba en que un acto de un organismo descentralizado, en determinadas áreas de competencia puede afectar y dañar gravemente al gobernado, en forma incluso más trascendente que una autoridad estatal.

En lo que se refiere al concepto de autoridad responsable establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, ha sido casuístico debido a las variadas funciones y grado de participación de los organismos descentralizados que se traducen en actos administrativos con efectos diversos sobre los gobernados, también encontramos diferencias de éstos en cuanto a su relación con la Administración Pública Centralizada, por lo que es imposible englobarlos a todos bajo el concepto de autoridad responsable. En la actualidad en cada caso particular se ha definido si tal o cuál órgano, tiene o no, el carácter de autoridad responsable para los efectos del amparo. En resumen, es posible señalar que en la dinámica política contemporánea ya no aparece el Estado como el único agente que puede hacer peligrar los derechos constitucionales del individuo, ya que se da el caso de estar implicados órganos del gobierno que aunque forman parte del Estado, no son considerados como autoridades en materia de Amparo, por lo que es necesario analizar en cada caso las repercusiones legales de sus actos, y su calificación como autoridad responsable de acuerdo a la legislación vigente que proviene del 10 de enero de 1936; artículo 5, la cual señala; son partes en el juicio de amparo, fracción II, la autoridad o autoridades responsables, y el artículo 11: Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, así como el nuevo criterio jurisprudencial emitido en 1997, que señala como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo; "Autoridades para los 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 del gobernado".

CAPITULO I

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1.1 La Función Administrativa del Estado

La palabra función proviene de fungere hacer cumplir, “la competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma del ejercicio de las funciones”¹ “Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado”²

La función administrativa del Estado se explica como la actividad que el mismo realiza por medio del poder ejecutivo, consiste en el acto administrativo que se exterioriza y concreta en ésta función del Estado. Hauriou, define la función administrativa, diciendo, “tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las Leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites del poder político que ha asumido la empresa de gestión administrativa”³.

Para Gabino Fraga la función administrativa del Estado se realiza bajo un orden jurídico, y consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales⁴.

La función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medio de medidas de policía. Cuando el conflicto surge, se entra en el dominio jurisdiccional, si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de Derecho, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.

En síntesis, el Estado en su función administrativa, tiene como fin la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro.

Esta función administrativa⁵ de acuerdo con Serra Rojas citando a Georges Langrand la define de la siguiente manera; “La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que conduce a una acción

¹ Serra Rojas Andrés en Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México 2002, página 36.

² Ibidem, página 39.

³ Hauriou Andrés, Principios de Derecho Público y Constitucional, Editorial Reus, Madrid España 1927, página. 11.

⁴ Citado por Serra Rojas Andrés, op. cit., página 36.

⁵ Ibidem, página 78.

efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de técnicas y aptitudes humanas”.

La función administrativa del Estado esta determinada por el artículo 89 constitucional, se encarna en la Administración Pública Federal, forma parte de la actividad del Estado, depende del poder ejecutivo y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y paraestatales de acuerdo al artículo 90 Constitucional.

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

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

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

La Administración Pública Federal se integra por órganos públicos que deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa. De acuerdo con el maestro Serra Rojas, la Administración Pública se divide en: activa; realiza los fines del Estado, contenciosa; es la alteración del orden jurídico por la propia administración, alterando el interés general. Se integra por tribunales administrativos de justicia delegada que actúan como jueces, justicia retenida se limita a proponer una decisión de autoridad administrativa, en cuanto a la administración directa, esta corresponde a la administración centralizada, la indirecta la integran los organismos paraestatales, y finalmente hace mención a la administración reglada y administración discrecional ⁶.

1.2 La Administración Pública Federal Paraestatal

El Estado mexicano desarrolla una serie de funciones con fundamento en el artículo 90 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mediante lo que se denomina el sector Paraestatal⁷, cuyo significado es, que se encuentra al lado del Estado; que está relacionado con el Estado.

⁶ Serra Rojas Andrés, op cit, Tomo I, página .282.

⁷ El vocablo “Paraestatal, semántica y gramaticalmente es discutible, se utiliza dado su uso más o menos generalizado, en la práctica y en los textos legales, Paraestatal se refiere a la descentralización administrativa en un sentido amplio, es decir, haciendo abstracción de que se trate de sociedades mercantiles estatales o entes autónomos organizados conforme a reglas de Derecho Público”. Acosta Romero Miguel, Martínez Morales Rafael, Catálogo de Ordenamientos de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1982, página. 14.

Este sector se conforma por un núcleo de personas morales que jurídicamente son diferentes al Estado, están al lado de este en el desempeño de algunas funciones, y el Estado las dirige y controla.

El incremento en las funciones del Estado está determinado por el avance de las ciencias y de las técnicas, así como del crecimiento de la población. Para el Estado no es conveniente, por seguridad colectiva, dejar que los entes privados en forma libre controlen la aplicación práctica del desarrollo de las ciencias y de las técnicas.

A continuación señalamos las alternativas que tiene el Estado para la atención de las necesidades de la población en lo que atañe a los servicios públicos, por ejemplo, en electricidad las opciones para desarrollar tal actividad presentan las siguientes modalidades jurídicas:

- Que lo preste el Estado
- Que lo concesionen a particulares ⁸
- Crear una persona moral ligada al Estado para su prestación
(Paraestatal, prestación indirecta)

Sector Paraestatal

La Administración Pública Paraestatal se integra por un conjunto de instituciones, organismos, y empresas de economía mixta que por disposición de la Ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella y dividida en sectores para su funcionamiento.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero de la Administración Pública Federal, Capítulo Único de la Administración Pública Federal, artículo 1; El poder ejecutivo de la Unión se auxiliará en términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I Organismos Descentralizados
- II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y,
- III Fideicomisos

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 define su objeto:

- 1) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias
- 2) La prestación de un servicio público o social

⁸ En la actualidad la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no permite esta figura legal.

- 3) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social

Las áreas estratégicas se definen en el artículo 28 constitucional, en cuanto a las prioritarias el artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define que son aquellas que establezcan los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

Finalmente se señala que de acuerdo a Luis Humberto Delgadillo⁹ la administración paraestatal se caracteriza de la siguiente manera:

- 1) Se integra por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada
- 2) Tienen funciones especializadas de interés público
- 3) Se crean por instrumento legal ya sea del legislativo o del ejecutivo
- 4) Tienen patrimonio propio
- 5) Personalidad Jurídica diferente al Estado
- 6) No se sujetan a la jerarquía de la Administración Central, están sujetas al control del ejecutivo

Control de Paraestatales

El diccionario etimológico Corominas, define la palabra control como registro para comprobaciones administrativas¹⁰.

Uno de los aspectos relacionados con la descentralización y en especial con la empresa pública, es el que se refiere al control, tutela o vigilancia que el Estado ejerce sobre aquellos, no obstante tienen personalidad jurídica propia y autonomía jerárquica frente al titular del poder ejecutivo.

Con referencia a este control el artículo 93 constitucional señala; Los Secretarios de Despacho y los Jefes de Departamento Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los **directores y administradores de los organismos descentralizados federales** o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

⁹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, página 126.

¹⁰ Diccionario Etimológico Corominas, Editorial Herder, España, 1985, página. 33.

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

La aplicación del artículo 93 constitucional da como resultado que estos controles se den de manera indirecta o aislada, por ejemplo, en el caso de la comparecencia de directivos de descentralizados y de empresas de participación estatal ante alguna de las cámaras del Congreso. Existen también otros medios de control relacionados con los mecanismos presupuestales, los cuales son medios del control legislativo de mayor eficacia, así como también lo relacionado con la programación de sus actividades pues como lo señala el artículo 9 de la LOAPF:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

En lo que se refiere al control de la tutela administrativa pretende que los órganos dependientes indirectos del poder ejecutivo realicen sus tareas de manera adecuada.

El control de las entidades paraestatales lo han desempeñado sucesivamente diferentes secretarías, la inspección administrativa la ha llevado a cabo, la Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional, las cuestiones financieras siempre han estado a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de 1977 el control global de las paraestatales fue complementado con la llamada sectorización, teniendo vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982. Al lado de este nuevo enfoque en relación al sistema de control, la ley creó recientemente la Secretaría de la Función Pública que atiende cuestiones de auditoría.

1.3 Antecedentes de los Organismos Descentralizados

En nuestro país por iniciativa de Lucas Alamán, se crea en 1830, el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío. Es en el periodo de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938), en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones ¹¹.

¹¹Martínez Morales Rafael, Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Editorial Harla, México 1997, página .22

En materia de energía eléctrica, a fines del siglo XIX el Estado mexicano otorga una serie de concesiones a empresas eléctricas extranjeras, para operar las plantas de generación y suministro de energía eléctrica, creándose varias compañías, como la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, empresa de las llamadas Sociedad Anónima, de la cual las acciones y títulos de crédito para documentar su capital se encontraban en poder de la empresa canadiense Mexican Ligth and Power Company.

Los trabajadores de esta empresa, y de otras como la Hidroeléctrica de Chapala, la de Pachuca, se agrupo en el Sindicato Mexicano de Electricistas, al paso del tiempo las negociaciones entre la empresa y sindicato fueron cada día más difíciles, por lo que el país no contaba con la garantía de seguridad del suministro eléctrico.

El suministro de energía es un servicio público pero el Estado no se decidía a hacerse cargo del mismo, pues no contaba con personal especializado, en 1938 se crea el Organismo Descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad.

En materia de Bancos se permitió que los particulares fundaran Sociedades Anónimas destinadas a prestar el servicio. El Estado se percató de que no podía dejar en libertad a los particulares y fundó algunas sociedades que operaran la Banca en forma paralela, de esta forma se crea el Banco de México que se hace cargo del control y de la circulación de la moneda nacional, se crean también otras instituciones cuya persona moral es la Sociedad Anónima, de esta manera también inician sus funciones el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional Hipotecario y el Urbano y de Obras Públicas, entre otros.

En cuestión de seguros, esta materia se regulaba como un contrato civil. En el siglo XIX fue llevado poco a poco al ámbito del Derecho Administrativo y el Estado empezó a fundar Sociedades Anónimas, para dar ese servicio, tales como; Seguros de México S.A., Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

Estas Sociedades Anónimas por documentar casi la totalidad de acciones con capital social, fueron llevadas al sector Paraestatal.

1.4 Los Organismos Descentralizados

Descentralización implica sacar del centro, corresponde a la Administración Descentralizada, la que está fuera de la Administración Central del Estado y se encarga de algunas funciones que corresponden a éste.

Descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas atomizando la administración.

Descentralización es el régimen mediante el cual se administran parcialmente asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual los regula y tutela administrativamente.

La Descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose en una persona de Derecho Público, tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que correspondan al Estado¹².

León Duguit, consideraba las siguientes formas de descentralización administrativa

- Regional
- Funcionalista
- Patrimonial
- Concesión

La regional se determina por la división territorial de aplicación del servicio, la funcionalista establece la afectación de un patrimonio confiado bajo el control del Estado a los agentes del mismo; en la patrimonial la afectación se aplica a la gestión autónoma del servicio público y en la concesión, la explotación del servicio es realizada por los particulares¹³.

Gabino Fraga apunta tres modalidades

- Regional
- Servicio

¹² Villegas Basabilvaso Benjamín, Derecho Administrativo, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires Argentina 1949, página 293.

¹³ Duguit león, Teoría General del Acto Jurídico, Clásicos Breves, México D.F. 1998, página 18.

Colaboración

Andrés Serra Rojas considera dos:

- Regional, se apoya en una consideración geográfica limitada
- Servicios, se refiere a servicios públicos específicos¹⁴

Es necesario aclarar que dentro de la descentralización por regiones, no se considere a los municipios, ya que constituyen otro tipo de clasificación caracterizada por la administración de intereses colectivos dentro de un territorio, con patrimonio propio, personalidad jurídica y funciones de elección popular, y tienen como finalidad satisfacer necesidades públicas especializadas o técnicas sin perder vinculación con el Estado.

La descentralización trae consigo las siguientes ventajas, una mejor preparación técnica así como la seguridad de la inversión del capital privado, en caso de su participación, como por ejemplo hoy día en el sector eléctrico.

Características de un Organismo Descentralizado

Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados

El 18 de noviembre de 1942 se reforma la fracción XXXI del artículo 123, apartado A del texto constitucional se incluye la existencia de empresas administradas por el Estado, en forma directa o descentralizada. El primer ordenamiento que reguló estas entidades fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1947¹⁵.

A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma del artículo 90 constitucional, y en la que se señala claramente que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal, ya no hay duda alguna acerca del fundamento de la Ley suprema, en que se apoyan los entes, descentralizados y las empresas de participación estatal. Es de mencionar que con anterioridad a 1981, además del ya señalado 123 algunos artículos de la carta magna, hacían referencia a este tipo de organismos como el artículo 28 y de cierta forma el 73 y el 93.

Artículo 28, en lo que respecta a que el Estado contará con Organismos y Empresas, que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo así como de las actividades prioritarias.

¹⁴ Serra Rojas op. cit. Tomo II, página 525.

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, op. cit., página 124.

Artículo 73, en su fracción X donde se señala, es facultad del Congreso Legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, electricidad, minería , entre otras.

Artículo 93, en cuanto a la información que deben rendir ante el Congreso, los titulares de dichos Organismos con respecto al estado que guarden sus instituciones.

Es opinión generalizada que los organismos descentralizados deben ser creados por Ley del Congreso y no por Decreto Presidencial como también lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así los entes que surjan de un acto presidencial y no por una Ley del Congreso de la Unión, serán reputados de anticonstitucionales¹⁶

La creación de los Organismos descentralizados por tanto tiene una base constitucional, artículo 90, antes citado y otra legal LOAPF, artículo 45; Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El objetivo de la creación de estos organismos es la explotación de los servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación la investigación científica o tecnológica, la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 define su objeto:

- 1) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias
- 2) La prestación de un servicio público social

Las funciones que desempeñan los Organismos Descentralizados, son en principio funciones que le corresponden al Estado, pero este opta por no prestarlas con su personal sino que la desarrollan personas físicas, dentro de otra persona moral y consisten en la realización de funciones administrativas.

Los Organismos Descentralizados son personas morales, esto es, ficticias. Con personalidad jurídica propia y diferente a la del Estado, tienen patrimonio, que se forma con bienes que fueron inicialmente propiedad del Estado, proporcionados o transmitidos para que puedan dar cumplimiento con el objetivo para el que fueron creados.

Los Organismos Descentralizados tienen un nombre o denominación que se les impuso en el momento de su creación, y que busca denotar cual es el servicio que por medio de ese ente se prestará.

¹⁶ Serra Rojas Andrés, op. cit., Tomo I, página 70.

Se les dota de una Ley Orgánica o bien de un estatuto en el cual; como si fuera la escritura en la que se le da forma a un contrato de sociedad se precisa cual es su objeto, que normalmente consiste, en un servicio público con implicaciones técnicas que debería realizar el Estado, y ese objeto se precisa en su estatuto, para cumplirlo se le dota de autonomía técnica respecto del Estado, participando en teoría funcionarios con adecuada preparación técnica en la materia objeto del organismo y en la dirección de servicios.

Los bienes inmuebles de las Paraestatales están regulados por la Nueva Ley de Bienes Nacionales a través del artículo 26 donde se define el sistema de administración inmobiliario Federal y Paraestatal.

Con relación a la clasificación de los Organismos Descentralizados la siguiente se considera la adecuada:

Por región o territorio

Por servicio

Por colaboración

Descentralización por región o territorio

La descentralización por región no corresponde al sector Paraestatal, se materializa en lo que se denomina municipio y no corresponde a la administración centralizada ni tampoco a la descentralizada.

Descentralización por servicio

El objetivo consiste en agilizar la función de dar servicios que originalmente corresponde al Estado.

El Estado considera que si estos servicios los realiza una persona especializada, cuya meta sea prestar el servicio y procura trabajar como lo haría un particular se obtendrá un buen servicio ya que a esta entidad se le facultará con autonomía técnica, orgánica y además manejará su patrimonio.

Mediante un organismo especializado, el Estado garantiza una mejor prestación del servicio público, derivada de la descentralización buscando a través de su patrimonio propio la autosuficiencia ya que la prestación del servicio se desprende del centralismo burocrático, el organismo descentralizado tiene la facilidad del manejo de su patrimonio y

no se confunde con el patrimonio general del Estado, llegando un momento en el que teóricamente es autosuficiente puede pagar impuestos y tener remanentes para inversión, aunque en la actualidad el análisis del caso PEMEX, nos muestra la imposibilidad de la reinversión en esta institución dado que sus ganancias son transferidas a la administración pública centralizada vía los aprovechamientos.

En cuanto al Régimen jurídico de la Descentralización por servicio, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo define como un acto que corresponde y está regulado por el régimen jurídico de Derecho Público.

Descentralización por Colaboración

Esta colaboración es impuesta y autorizada por el Estado a personas físicas, morales y particulares en el ejercicio de una actividad administrativa que en principio debe ser prestada por el Estado, son personas que se integran al sector paraestatal.

Algunos de los organismos descentralizados por colaboración son personas morales creadas por particulares formados por socios especializados en una rama de comercio o de la industria. En el momento que el Estado requiere un informe, opinión o consejo sobre la función del descentralizado por colaboración, deben darla, evitando contratar expertos en la materia ya que esta colaboración es esporádica.

En el siguiente cuadro se muestran las diferencias entre la descentralización por servicio y la descentralización por colaboración ¹⁷.

DESCENTRALIZACIÓN

SERVICIO	COLABORACIÓN
Se integra al sector paraestatal	No forma parte del sector paraestatal
Desempeña su actividad en beneficio directo del Estado, y como parte del mismo.	Realiza su función en beneficio de la organización o de los socios.
El patrimonio se forma con bienes del Estado que al liquidarse o extinguirse vuelven a la Federación.	Integra su patrimonio con aportaciones de los socios, al terminar sus funciones el patrimonio se reparte entre los socios

¹⁷ Gutiérrez Gonzáles Ernesto, Derecho Administrativo al estilo mexicano, Editorial Porrúa, México 2002, página. 78.

Disolución, Liquidación o Extinción de los Organismos Descentralizados

De acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 16, cuando algún Organismo Descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público la Secretaría de Hacienda, atendiendo a la dependencia Coordinadora de Sector que corresponda, propondrá al ejecutivo federal la disolución, liquidación, o extinción de aquel.

Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada resulte redundante en un incremento de eficiencia y productividad.

En resumen, la descentralización es la forma de organización administrativa que consiste en la transferencia y realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa a la jerárquica. Es la transferencia o delegación de la autoridad legal y política, para planear, tomar decisiones y administrar las funciones públicas del gobierno central y sus agencias, a los diferentes órganos y autoridades locales.

Su objetivo es permitir al Estado ampliar sus actividades, delegando facultades que le son propias, con propósito de que puedan atenderse con mayor eficiencia y se obtenga, en su caso, la colaboración de los administrados, implica la transferencia de funciones a organismos con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, y principalmente con autonomía de gestión, orgánica y técnica, según sea el caso.

El grado de poder legal y político que es transferido o delegado, depende de la forma de descentralización empleada y de la cantidad de apoyo que el gobierno central proporcione a las unidades para realizar las funciones descentralizadas, es la dispersión del poder entre varias entidades o unidades dentro de un sistema político.

La descentralización es: El proceso por el cual un órgano central traslada sus funciones y actividades, con su correspondiente toma de decisiones, a un órgano estatal diferente, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.

Cabe señalar que la descentralización administrativa no implica un rompimiento del órgano que recibe las funciones con el que las transfiere, sino un mayor o menor grado de autonomía sujeto a un control que le permite al órgano central mantener la unidad en las acciones en los distintos órganos u órgano, a los que descentralizó las funciones y con ello mantiene un sistema nacional y a su vez la unidad nacional, fundamental para conservar la identidad nacional.

La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado, un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado¹⁸.

En cambio para Gabino Fraga los organismos descentralizados en la práctica carecen de autonomía orgánica, pues conservan una estrecha dependencia con el ejecutivo, ya que se encuentra representado en los Consejos de Administración, a través del director general del organismo quien es nombrado por el ejecutivo¹⁹

En México lo que ha sucedido con este tipo de organismos, es; que no se ha contado con una administración especializada y eficiente, los empleados se burocratizan con el apoyo de los sindicatos fuertes, se rompe con los intereses de la administración estatal, que crean rivalidades en las funciones que deterioran el servicio.

1.5 Diferencias con los Órganos Desconcentrados

Desconcentración y Descentralización

Hacer referencia a la descentralización tiene que ver con la dinámica del Estado moderno ya que el progreso de la sociedad aumenta considerablemente, este progreso unido a un fuerte desequilibrio económico, trajo como consecuencia variadas necesidades sociales que deben ser satisfechas a través de multitud de servicios públicos.

El Estado al cambiar se transformó paso de la abstención a la intervención, el Estado se hizo productor e industrial, transformó sus estructuras y métodos de la administración central ya sea repartiendo nuevas actividades subordinadas al Estado, o bien creando organismos y encargándolos de nuevas prestaciones.

Cuando el Estado realiza actividades de prestación económica, su estructura sufre una mayor transformación hacia otra concepción orgánica que se traduce en los siguientes modelos:

Desconcentración

Descentralización

Empresa Pública

¹⁸ Serra Rojas Andrés, op.cit. Tomo II , página 782.

¹⁹ Fraga Gabino, Panorama del Derecho Mexicano, Sistemas de Derecho Administrativo, num. 4, UNAM, 1965, página. 17.

La Desconcentración y la Descentralización son formas de organización administrativa y se presentan con diferentes tendencias de distribución de competencias, si este reparto se hace dentro de la misma persona jurídica estatal, proveyéndola de ciertas facultades para la actuación y la toma de decisión, se da lugar a la desconcentración, que consiste en el reparto de competencias al interior de la persona jurídica pública.

Por el contrario, la distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas diversas, se realiza en personas jurídicas distintas al Estado, es decir, entre entes de Derecho Público, que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central, lo que ha hecho surgir una organización múltiple, formada por una gran cantidad de entidades de personalidad sustantiva.

En el caso de los desconcentrados sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político y gozan de autonomía técnica.

La desconcentración se define como el desplazamiento respecto de un centro, de órganos de decisión o de funcionalidad administrativa, pero sin que se les dote de personalidad jurídica y patrimonio propio, conservando respecto del centro original una relación de dependencia jerárquica con todas sus consecuencias en materia de decisiones, de revocaciones y de mando único. La desconcentración no implica autonomía, existe una relación jerárquica entre los órganos desconcentrados dependiendo de los centrales, que son los normativos.

El órgano desconcentrado, adquiere la titularidad de la función que ejercerá en su territorio, se convierte en instancia obligatoria, pero sigue siendo parte del órgano central.

La desconcentración sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que la estableció, es decir a través de una disposición de orden jurídico. Debe quedar claro que la desconcentración administrativa es una forma de fortalecer a las áreas centrales, el poder se acentúa en el centro.

La desconcentración es una delegación a funcionarios y agentes del poder central de competencia, lo que significa una ampliación de facultades de los órganos estatales encargados de la administración local y un fortalecimiento de los órganos centrales más eficientes. Su objetivo específico es hacer llegar los servicios al usuario lo más cerca que sea posible, lo que implica tener un ámbito territorial determinado, así como métodos y

procedimientos administrativos que permitan proporcionar servicios con calidad y oportunidad.

Desconcentración administrativa

Se define como un proceso jurídico administrativo que permite a la institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, y por otra, transferir los recursos presupuestales y los apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades.

Características de los Órganos Desconcentrados²⁰

Son creados por Ley o Reglamento

Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado

Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central

Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque pueden tener presupuesto propio

Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen

Tienen autonomía técnica

No puede tratarse de un órgano superior, siempre dependen de otro

Su nomenclatura puede ser variada

Se debe determinar su naturaleza jurídica teóricamente en cada caso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a contar con órganos Desconcentrados

Artículo 17; Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

²⁰ Acosta Romero Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, (Parte General) Editorial Porrúa, México 2001, página 209.

Existen distintos tipos de desconcentración atendiendo a las modalidades de cada caso:

Desconcentración vertical; consiste en el desplazamiento de negocios del órgano superior al inferior su definición está determinada por la materia

Desconcentración Horizontal se crean órganos con igual jerarquía que reciben facultades del órgano central, la competencia originaria se distribuye en las desconcentraciones, la limitación se relaciona con la materia el monto y el ámbito territorial.

Desconcentración Periférica se crea un órgano, para ejercer competencia en determinado territorio, a manera de representación del órgano de la administración central, se crean delegaciones de las secretarías en las entidades que son organismos de la administración central.

Las principales diferencias de los Órganos Desconcentrados con los Descentralizados son²¹:

<i>Desconcentrados</i>	<i>Descentralizados</i>
Órgano inferior subordinado a una Secretaría o a la Presidencia	Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal
Puede contar o no con personalidad jurídica	Tiene personalidad jurídica
Puede contar o no con presupuesto propio	Siempre tiene patrimonio propio
Posee facultades limitadas	Posee facultades más autónomas

1.6 El Acto Administrativo

No existe un criterio uniforme respecto a su denominación, surge con la Revolución Francesa e implica un régimen jurídico especial, excepcional, ya que escapa a la autoridad judicial, el acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado.

²¹ *ibidem*, página 214.

Noción de acto administrativo

Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general²².

Desde el punto de vista del maestro Serra Rojas se propone la siguiente definición: "El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración pública, y sometido al Derecho administrativo"²³

Para Sayagués Lazo "el acto administrativo es una declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa o inmediata"²⁴.

Alberto Pérez Dayán, en su Teoría del Acto Administrativo, le concede tres características esenciales al mismo:

Presunción de validez todo acto administrativo que sea perfecto (emitido conforme a derecho) y eficaz se presume legítimo, es decir, válido frente al orden jurídico vigente.

Firmeza administrativa no es susceptible a modificación alguna

Ejecutoriedad del acto administrativo deriva de su carácter público, es decir, se traduce en que la Administración Pública provea sus propias decisiones, cuando el orden jurídico le haya conferido tal atribución²⁵.

El acto administrativo se puede considerar desde tres puntos de vista

A) Objetivo

B) Subjetivo

C) Material

A) Objetivo; consiste en una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa.

²² ibidem, página 416

²³ Serra Rojas Andrés, op. cit. Tomo I, página. 60

²⁴ Citado por Farrando Ismael et al, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina 1996, página 159.

²⁵ Pérez Dayán Alberto, Teoría General del Acto Administrativo, Editorial Porrúa, México 2003, página 61.

B) Subjetivo; es todo acto emanado de un órgano administrativo, de ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario

C) Material; es consecuencia de ser producto de la potestad administrativa, que en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho.

El acto administrativo funda, modifica, o suprime, una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del Poder Público, no importa el órgano que lo emita, de los actos administrativos se excluyen los actos de gobierno, que dan impulso y dirección a la vida del Estado. Los actos administrativos escapan al control contencioso.

Los segundos, o sea, los actos de gobierno sin ser actos administrativos lo son de la administración.

Cualidades de los actos administrativos; ejecutoriedad y presunción de legitimidad

Características de los actos administrativos; unilateralidad, producción de efectos jurídicos subjetivos, acción unilateral que le corresponde al Poder Público es la expresión de un obrar soberano el cual no puede ponerse en duda y es ejecutorio.

Los efectos jurídicos subjetivos son concretos, de alcance individual, puesto que de lo contrario se estaría en presencia de un acto materialmente legislativo y no administrativo.

El acto administrativo, es un acto de Derecho Público, una decisión ejecutoria, emana de una autoridad administrativa, unilateral y concreto, crea, reconoce modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, para la satisfacción del bien general.

Elementos del acto administrativo

Los elementos son los siguientes y se clasifican en elementos de forma y fondo ²⁶:

Forma; sujeto y forma

Fondo; voluntad, objeto, motivo, fin, finalidades, oportunidad y mérito

Sujeto; es el órgano que en representación del Estado, formula la declaración de voluntad, cuenta con una competencia ²⁷

²⁶ Serra Rojas, op. cit. Tomo I, página 145.

²⁷ Competencia, cantidad de poder público que tiene un órgano para dictar un acto, en los actos administrativos hay una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y por eso expresa su voluntad particular y ejercita su poder de investidura, la competencia corresponde al órgano no a la persona. Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988, página., 153.

La competencia administrativa se caracteriza, por ser un texto expreso de la Ley para que pueda existir, su ejercicio es obligatorio, esta fragmentada en diversos órganos, no se renuncia ni se hacen pactos que comprometan su ejercicio.

Las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón de la división del trabajo, y responde a razonamientos, objetivos, funcionales y territoriales.

La Función Pública se ordena en grados constituyendo una pirámide jurídica en cuyo vértice ideal está el órgano superior.

Territorialmente se determina por circunscripción espacial, donde el órgano ejerce sus facultades, se conoce como competencia horizontal, El territorio es un límite de hecho que por razón materia o grado es atribuida al órgano, eventualmente se considera al tiempo.

Forma, es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración, por la forma del acto se convierte en físico y objetivo, en los actos administrativos la forma es escrita.

Voluntad; es uno de los elementos de fondo del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo, se dice que el órgano no tiene la voluntad, la causa creadora se encuentra en una norma y se justifica por su validez, consiste en; conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular investido de las funciones del órgano sin vicio, error, dolo o violencia.

Error, discordancia entre el acto y la realidad, violencia, coacción física o moral, dolo, maquinación para producir acto contrario a lo dispuesto legalmente.

El acto volitivo del titular tiene tres fases:

Determinación-necesidad pública

Declaración-exteriorización

Ejecución

Objeto, se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y para distinguir diversos actos se atiende a la relación jurídica que crea el contenido, es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de la acción voluntaria.

El objeto debe ser posible, lícito y determinable tiene una parte que lo identifica e individualiza de otros actos llamado acto esencial, parte implícita que integra al acto de acuerdo con las disposiciones vigentes y la parte individual posibilidad de incluir términos, condiciones y modos.

Motivo, es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones.

Finalidad, el acto administrativo debe tener un fin propio de la actividad administrativa, que es la utilidad pública.

Oportunidad o Mérito, elemento del acto que entendemos como la adecuación necesaria de medios para lograr fines públicos específicos que el acto trate de lograr.

Efectos del Acto Administrativo en relación con los particulares

En Derecho Administrativo existe, en términos generales, el criterio de que los derechos y las obligaciones que generan los actos administrativos tienen carácter personal e intransmisible. Este principio general se deriva de la necesidad de fijar con toda precisión la persona a quien directamente afecte o a la cual genere derechos el acto administrativo.

El carácter personal e intransmisible parece tener excepciones en aquellos actos, que engendran derechos pecuniarios para los particulares, ya que tales consecuencias pueden ser objeto de diversas operaciones de índole civil y transmitir esos efectos a personas diversas de las que inicialmente fue dirigido el acto, de tal suerte que se identifiquen como derechos reales, para Olivera Toro “Aún cuando algunos actos administrativos dan nacimiento a derechos que guardan cierta semejanza con los derechos reales, son incompatibles con el régimen que los regula, dado que tienen un carácter precario, es decir, temporal, revocable o rescatable, para hacerlos compatibles con todo el régimen administrativo, que tiene como principios fundamentales la inalienabilidad del dominio público, la satisfacción del interés colectivo, el interés público como suprema Ley”²⁸.

Es importante señalar que las situaciones creadas por el acto administrativo se oponen a todo el mundo, ya que dicho acto tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, tiene la presunción de legitimidad.

²⁸ Ibidem, página.32.

Clasificación de los actos administrativos

De acuerdo con Serra Rojas²⁹, los actos administrativos se clasifican en:

Acto Regla-se entiende el que crea situaciones jurídicas, impersonales, abstractas y de carácter general

Acto Subjetivo-hace nacer una situación jurídica que afecta concretamente a la persona o personas determinadas.

Acto Condición-aquel que tiene por objeto determinar la aplicación de todo un Estatuto de Derecho a un individuo o conjunto de individuos, para crear situaciones jurídicas concretas que constituyen un verdadero Estado.

Los actos administrativos se agrupan:

Por la naturaleza del acto –no producen efectos de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición a los actos jurídicos.

Por las voluntades que intervienen en la formación del acto unilaterales y plurilaterales pueden ser complejos y colectivos.

Por la relación de la voluntad creadora de los actos con respecto a la Ley-obligatorios, reglados, vinculados, discrecionales.

De acuerdo al radio de acción se clasifican: en internos y externos.

Los actos internos son todas las instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley en su interpretación o en el uso de facultades discrecionales que la misma ley otorga.

Los actos externos quedan comprendidos en los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar servicios que están a su cargo, las tendientes al mantenimiento, y conservación del orden público.

Por su finalidad –se distinguen en preliminares o de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

²⁹ Serra Rojas Andrés, op. cit. Tomo II., página 240.

De acuerdo al contenido se clasifican en actos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares³⁰

Perfección eficacia, validez ejecutividad y ejecución forzosa de los actos administrativos

Para que el acto administrativo produzca consecuencias de Derecho, necesita perfeccionarse, quedar integrado con sus componentes, perfección=a reunión de elementos de forma y fondo, en segundo lugar es indispensable la eficacia que consiste en la cualidad que tiene para producir efectos jurídicos. Por lo que la perfección equivale a la existencia del mismo acto, puede existir pero no ser eficaz.

La validez del acto administrativo lo fija la conformidad del acto con la Ley, que consiste en el cumplimiento de las condiciones de legalidad.

La perfección validez y eficacia dan al acto la condición de ejecutividad=fuerza obligatoria.

Cuando el acto afecta intereses de los particulares debe ser comunicado para que puedan cumplirlo o impugnarlo.

Un acto administrativo es ejecutorio, cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para ejecutar y exigir a los particulares.

La ejecutividad es común a todos los actos administrativos, la ejecutoriédad se impone a los que se niegan a cumplir el acto.

Los fundamentos de la ejecutoriédad son: carácter público y jurídico

Sus condiciones son:

La existencia del acto

Que el acto sea perfecto

Que tenga condiciones de exigibilidad

Que ordena positivamente o negativamente al particular y que este no lo acate voluntariamente.

³⁰ Ibidem, página 247.

Los efectos del acto administrativo

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos de legitimidad, es decir se tiene por válido, mientras no se declare por autoridad competente su invalidez, esta fuerza obligatoria del acto administrativo hace necesario explicar su trascendencia sobre los particulares.

En la definición de efectos de derecho debo mencionar que estos consisten en, generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento modificación o extinción de una situación jurídica general, también se señala que entre los efectos de los actos administrativos se encuentra la ampliación de la esfera jurídica de los particulares, o bien, actos destinados a restringir la misma o actos que se limitan a hacer constar el estado de hecho o de derecho.

En relación a los actos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es contrario al que rige la materia civil, la regla general es; las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo, sin embargo, existe una excepción, el acto administrativo no puede violar derechos anteriores creados por otro acto administrativo o por un título especial de derecho público o de derecho privado.

Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación. Entre ellos existe una infinita variedad en la que se presentan los dos caracteres en grados diversos. Esto se debe a que al conceder la ley facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades se refieren, más que a la realización del acto en su integridad, solamente a alguno de los elementos del mismo, tales como el motivo u objeto del acto.

Por lo que ocurre que la ley le otorga discreción para juzgar si existe motivo que provoque la intervención de la autoridad, pero obliga a ésta a realizar un acto determinado una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe, o bien por el contrario la ley fija los motivos y se deja que la autoridad competente determine el contenido de su actuación.

Los actos discrecionales tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en que

momento debe obrar, o en fin, que contenido va a dar a su actuación. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad de discreción³¹.

La Facultad discrecional, consiste en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención, y si deciden actuar que límite darán a su actuación y cual será el contenido de la misma. La facultad discrecional, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, a fin de que esta resuelva, cuestiones relacionadas con:

La oportunidad

La necesidad

La técnica

La equidad

Cuyos límites se consignan en la Ley, el poder discrecional es el poder de querer, la finalidad mediata del poder discrecional será cumplir con el interés general, la inmediata es la satisfacción de la actividad pública, este poder discrecional se clasifica en: libre, obligatorio y técnico.

La autoridad que actúa arbitrariamente, no parte de una Ley, ni busca la satisfacción del interés colectivo, sino el interés propio y puede ser expresión de capricho, de buen o mal humor del detentador del poder. Los límites a la facultad de discrecionalidad son; la legalidad, la fundamentación y la motivación. De acuerdo a la redacción anterior podemos deducir que uno de los principales cuestionamientos al acto administrativo es precisamente la mala interpretación de la facultad discrecional otorgada por la ley, que deja de ser tal para convertirse en un acto arbitrario.

En México debido a la falta de profesionalidad de los cuerpos de la Administración Pública Federal esta facultad discrecional se convierte en el verdadero ámbito de poder y corrupción de la administración, ya que como se señala en los párrafos anteriores, por un lado en algunos casos el motivo de los actos administrativos queda dentro de este poder discrecional, de manera tal que si a juicio de la autoridad administrativa el motivo no se justifica, no se genera el acto administrativo y por otro lado, si el motivo esta definido por la ley, la actuación de la administración en tal acto es totalmente discrecional, lo que le da a los funcionarios públicos una libertad casi absoluta basada en una decisión personal e

³¹ Ibidem., Pág. 249.

imposibilita en el caso de algunos actos administrativos a ejercer defensa alguna, en mi opinión personal el margen de discrecionalidad debe acotarse a fin de garantizar el respeto de los administrados, ya que en la actualidad un creciente porcentaje de los actos administrativos responde a la facultad de discrecionalidad.

Respecto a la discrecionalidad, de acuerdo con la "Teoría Tridimensional del Derecho", de Miguel Reale³²; se señala, recuperando al autor antes citado los siguientes párrafos, cuando el derecho tiene que ser aplicado por algún órgano jurídico, este tiene que establecer el sentido de la norma que aplicará. En el caso de interpretación de la Ley, se debe dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Que contenido hay que dar a la norma individual de una sentencia judicial o una resolución administrativa al deducirla de la norma general al caso concreto?. Esta determinación nunca es completa, la norma de rango superior no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se le aplica, siempre permanecerá un mayor o menor espacio de juego para la libre discrecionalidad, hasta la orden más minuciosa tiene que dejar al ejecutor una cantidad de determinaciones. En resumen, concluimos sólo puede ser determinado el marco general que expone el derecho por interpretar, lo que conlleva al conocimiento de varias posibilidades de interpretación dentro de este marco, la interpretación no es única, como si se tratará de lo correcto, surgen varias interpretaciones las cuales tienen el mismo valor, aunque sólo una se convertirá en derecho positivo.

Por lo cual el problema de la discrecionalidad, en la mayoría de los casos es el autoritarismo que da lugar a la arbitrariedad y parece irresoluble, sin embargo, puede ser acotado con cuerpos jurídicos y de administradores profesionales con una alta consideración en su escala de valores de los principios generales del derecho, honestidad, y ética .

³² Reale Miguel, Teoría Tridimensional del Derecho, Editorial Pirámide, Madrid España 1979, página 16.

Capítulo 2

Marco Regulatorio de los Organismos Descentralizados

Se presenta lo más actualizado del marco regulatorio, a fin de tener un panorama de la legislación administrativa en la materia, la abundancia, diversidad y dispersión y las constantes modificaciones de la legislación administrativa en la administración paraestatal, hacen imprescindible la revisión del marco regulatorio. En lo que se refiere al marco regulatorio de los organismos descentralizados cabe señalar que este es demasiado extenso por lo que presentamos un marco regulatorio común, tomando el criterio del maestro Rafael Martínez Morales, referentes al control y vigilancia que el Estado ejerce sobre dichos organismos³³.

La clasificación del marco regulatorio responde al siguiente orden:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tratados Internacionales

Leyes Federales

Reglamentos

Acuerdos

Relación

En lo que se refiere la clasificación de de los Tratados Internacionales la razón de su ubicación esta determinada por la Jurisprudencia que a continuación reproducimos:

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo X, noviembre de 1999

Tesis P.LXXVCII/99

Página 46

No. de registro 192,867

Materia Constitucional

TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas de nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "serán Ley suprema de toda la Unión " parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben de estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley

³³ Martínez Morales Rafael, op. cit. Vol. III, página.52.

Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana y con la existencia de "Leyes Constitucionales", y la de que sea ley suprema la que sea calificada constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésa sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación , Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA" , sin embargo, este Tribunal en Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

El Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el 28 de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVCII/1999, la tesis aislada que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial, México, Distrito Federal, 28 de octubre de 1999.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(21 de abril de 1981), última reforma al artículo 90

Artículo 90

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

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

En 1981 se reforma al artículo 90, incluyéndose a la Administración Paraestatal en el texto constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es anterior a esta reforma (1976), y estableció que el poder ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades que forman la Administración Pública Paraestatal: I Organismos Descentralizados; II Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas, y III Fideicomisos (Art.I).

En la legislación mexicana anterior no existía título genérico con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (Leyes de 1947, 1965, 1970), salvo la referencia anteriormente citada respecto a la reforma de la fracción XXXII del artículo 123 constitucional de 1942, en donde se hace mención a empresas administradas por el Estado en forma directa o descentralizada. Actualmente se ha expedido la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que regula ya en forma concreta, la organización, funcionamiento y control de los mismos.

La modificación al artículo 90 constitucional establece que la administración será centralizada y paraestatal, al respecto mi comentario personal, es que la constitucionalidad de los descentralizados ya no deja lugar a dudas a partir de 1981 con la modificación al artículo 90 constitucional, en cuanto a su organización y funcionamiento este se explicita con la promulgación de la Ley y Reglamento correspondiente.

2.2 Tratados Internacionales

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 1993.

Tratados de Libre Comercio con Costa Rica, Bolivia, Venezuela, Colombia y Nicaragua, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9,10,11 de enero de 1995.

Tratado de Libre Comercio con Chile, publicado en el Diario Oficial el 28 de julio de 1999.

Tratados de Libre Comercio con Salvador, Guatemala, Honduras, publicados en el Diario Oficial el 14 de marzo de 2001.

Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.

Tratado de Libre Comercio con Israel, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio del 2000.

Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea, publicado en el Diario Oficial el 29 de junio de 2001.

Las reformas legislativas en materia económica en relación con la apertura comercial del país se han realizado ininterrumpidamente con el propósito de adecuar la legislación a los compromisos económicos del país, por lo que se señala las modificaciones

legales relacionadas con el marco regulatorio de los Organismos Descentralizados a las que dio lugar la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte..

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se define la obra pública, entre los que se encuentran los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo, estas modificaciones fortalecen aspectos presupuestales se dota de mayor transparencia a los procedimientos de licitación y contratación y simplifica los procedimientos administrativos (Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1993)

Acuerdo, mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del sector público para la participación de las empresas micro pequeñas y medianas para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y para la determinación del grado de integración nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1994.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 31 establece:

La secretaría de Comercio y Fomento Industrial tomando en cuenta la opinión de la secretaría de Hacienda, determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición y otros supuestos establecidos en los Tratados de Libre Comercio ³⁴

Acuerdo, por el cual se dan a conocer las reglas para la aplicación de las reservas de compras del sector público establecidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2000.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su capítulo X, incluye disposiciones en materia de compras del Sector Público, y se establecen los lineamientos del derecho de reserva incluidos en el capítulo antes señalado, incluyendo como tal, parte de las compras que realiza el Sector Público a través de las dependencias y entidades, buscando un acceso amplio y seguro en los mercados internacionales.

³⁴ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor el 01/01/1994, en el capítulo X incluye disposiciones en materia de compras del Sector Público, que establecen el derecho de reservar, parte de las compras que realiza el Sector Público a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, listadas en este acuerdo, en relación al artículo 1025 del TLCAN.

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con los mismos, establecen que la secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinará el carácter nacional o internacional y los criterios para determinar el contenido nacional de los trabajos a contratar o bienes a ofertar en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los Tratados.

En los procedimientos de contratación internacional, deberá realizarse previa investigación de mercado, que permita determinar que no existe oferta nacional en cantidad o calidad del bien o servicio a adquirir, que los contratistas nacionales no cuentan con la capacidad para la ejecución de trabajos o que sean inconvenientes en términos de precios.

Reserva; término contemplado en los tratados de libre comercio, que se refiere al porcentaje que dentro del total de adquisiciones, arrendamientos y servicios y obra pública que ejerza anualmente la entidad, quedará excluido de operarse bajo las reglas de dicho tratado.

Reserva Transitoria, es la reserva establecida en el anexo 1001, segunda párrafos del 1 al 5 del capítulo X del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN).

Reserva Anual, se encuentra determinada en los términos del anexo 1001, 2b, lista México, párrafo 3, capítulo X del TLCAN. En términos del Tratado esta reserva opera hasta el 31 de diciembre de 2002 para las paraestatales; Petróleos Mexicanos, (PEMEX), y Comisión Federal de Electricidad, (CFE).

Reserva Permanente, equivale a un monto anual indexado equivalente en moneda nacional a 1000 millones de dólares durante el periodo de 01/01/94 a 31/12/2002, posterior a este plazo el monto se definirá de acuerdo al Tratado, en casos de licitación internacional invariablemente debe apegarse a los términos del Tratado.

Umbral; clasificación de montos establecidos en el TLCAN (Capítulo X), a partir de los cuales la entidad deberá efectuar la contratación de la obra pública bajo las reglas del propio tratado. Valor de los contratos, artículo 1001, inciso c, TLCAN.

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se definen las facultades de las siguientes secretarías, entre otras Hacienda y Crédito Público, en tanto que la Secretaría de Energía llevará a cabo la planificación estratégica del sector, (Diario Oficial 28 de diciembre de 1994).

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1995, autoriza un endeudamiento neto externo de 14,494.4 millones de nuevos pesos (Diario Oficial 28 de diciembre de 1994).

Presupuesto de Egresos de la Federación de 1995, pretende que las erogaciones públicas no excedan de la disponibilidad de los ingresos para lograr un presupuesto equilibrado (Diario Oficial 28 de diciembre de 1994).

Decreto por el que se reforma la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, se enfoca a la superación de obstáculos presentes, en virtud de esto la Cámara de Diputados autorizo al ejecutivo federal por conducto de la sria. de Hacienda y Crédito Público, para contraer, ejercer y autorizar créditos empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, por un monto de endeudamiento externo que no excediera del equivalente en moneda nacional de 5,000,000,000.00 de dólares de los Estados Unidos de América. Conforme al tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 1995.

Decreto que adiciona y reforma a las leyes General de Deuda Pública y de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que con respecto a las operaciones de financiamiento de infraestructura productiva a largo plazo, sólo se consideren como pasivo directo, los pagos correspondientes a los vencimientos del ejercicio corriente y del que le sigue, en tanto que el resto se considere como pasivo contingente. Este tratamiento es excepcional y sujeto a la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo que las obligaciones derivadas de los proyectos referidos, queden sujetas para fines de su ejecución y pago, a la

disponibilidad presupuestal de años subsecuentes, pero que el pago de tales obligaciones se considere preferencial para ser incluido, hasta el finiquito total de las mismas, en las iniciativas de presupuesto de egresos de años posteriores que se propongan a la Cámara de Diputados (21 de diciembre de 1995).

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, detalla los ingresos que se percibirían durante el ejercicio fiscal de 1996, pretende impulsar un nuevo federalismo fiscal; alentar la actividad económica, promover exportaciones, simplificar y otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes y modernizar la administración tributaria. (Diario Oficial de la Federación 14 de diciembre de 1995).

Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, amplía la actuación de la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en lo que corresponde al nombramiento y remoción de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y propone actualizar el marco jurídico para la prevención control y sanción de los actos de corrupción. (Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996).

Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1998, su objetivo es conferir mayor prioridad al gasto social que al mismo tiempo fortalezca los programas de seguridad pública y procuración de justicia y que de un fuerte impulso a la inversión en la infraestructura social y productiva. (Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1997).

Decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, pretende aumentar el cumplimiento tributario, mediante la adecuación de disposiciones fiscales, la evasión y elusión fiscales. Establece la totalidad del déficit del Gobierno Federal sea cubierto con el mercado doméstico, por lo que se solicita un monto de endeudamiento interno para el Gobierno Federal de 90,000 millones de pesos, convertir la política de deuda en un instrumento para la promoción del mercado de valores, se solicito un techo de endeudamiento neto de 5,500 millones que permita el financiamiento del Presupuesto de Egresos del distrito Federal, para el ejercicio fiscal. Diario Oficial 31 de diciembre de 2000.

Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, señala como estrategia a mediano plazo, la acumulación de capital, expandir la infraestructura nacional, crear nuevas fuentes de empleo, desarrollar el capital humano, mejorar la productividad, otorgar micro créditos a pequeñas y medianas empresas, y poner especial interés a los rubros del gasto en salud, nutrición, desarrollo rural. Diario Oficial 31 de diciembre de 2000.

2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 29/diciembre/1976), última reforma 12/marzo/2002

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el título primero se refiere a las bases de la organización de la Administración Pública Federal, en Centralizada y Paraestatal, así como lo referente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, asimismo se definen las características jurídicas de los Organismos Descentralizados, de las Comisiones Intersecretariales y de los Convenios de Coordinación con los gobiernos estatales.

El capítulo II se trata lo relativo a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El título tercero capítulo único, que es el de nuestro interés se refiere a la Administración Pública Paraestatal, define todas las características de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, órganos de gobierno, fideicomisos del gobierno federal en donde la secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único de la Administración Pública Federal.

El artículo 49, se refiere al agrupamiento por sectores de las Entidades de la Administración Pública Federal, también define las relaciones entre el ejecutivo federal y las paraestatales, en relación al Sistema Nacional de Planeación, y los lineamientos generales en materia de gasto financiamiento control y evaluación, a cargo de la secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública.

Finalmente debemos hacer referencia al Decreto del 12 de marzo de 2002, respecto a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El capítulo 1 es específico sobre los organismos descentralizados, en lo que toca a la acreditación personal de sus representantes ya que debe certificarse el nombramiento o mandato mediante su inscripción en el Registro de Organismos Públicos Descentralizados.

En cuanto al órgano de vigilancia de los descentralizados este tiene la figura de Comisario Público Propietario designado por la sria. de la Función Pública.

Capitulo Único

Artículo 3, se refiere a que el ejecutivo de la unión, se auxiliará en términos de las disposiciones legales, entre otras instituciones de los Organismos Descentralizados.

Artículo 7, el presidente de la República podrá convocar a reuniones de secretarios de Estado, jefe del departamento administrativo, y demás funcionarios competentes cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de competencia concurrente, las que serán presididas por el ejecutivo federal y el secretario técnico.

Artículo 9, señala que tanto las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, la programación de sus actividades será con base a las políticas de planeación nacional del desarrollo que establezca el ejecutivo federal.

Titulo 3 Administración Pública Paraestatal

Capitulo 1

Artículo 45, este artículo hace referencia a la creación de Organismos Descentralizados vía Ley o Decreto del Congreso

Artículo 48, señala la agrupación por sectores de la Administración Pública Federal, a fin de que pueda llevarse a cabo la intervención que corresponde al ejecutivo federal conforme a las leyes.

Artículo 50, hace referencia a la relación de las entidades paraestatales y el ejecutivo federal con respecto a la congruencia global de la Administración Pública, con el sistema Nacional de Planeación y los lineamientos generales en materia de gasto financiamiento, control y evaluación a través de la secretaria de Hacienda y la de la Función Pública.

2.4 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

(DOF, 31/diciembre/1976)

En esta Ley se determina que el presupuesto de egresos de la federación comprenderá las previsiones del gasto público que habrán de realizar los organismos descentralizados los cuales informarán a la secretaria de Hacienda antes del último de febrero de cada año el monto y características de la deuda flotante (pasivo circulante) al fin de año anterior y sujetarse a las reglas para el ejercicio y contabilidad de las instituciones.

Capítulo 1 Disposiciones Generales,

Artículos 2, se refiere a la integración del gasto público federal, el cual comprende: la inversión física, la inversión financiera, pagos de pasivo de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, en la fracción sexta se incluye a los Organismos Descentralizados

Artículo 3, hace referencia a que los Organismos Descentralizados están definidos por la Ley.

Artículo 7, señala que cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar controlar y evaluar las actividades con respecto al gasto público.

Artículo 10, se refiere a los créditos para financiar los programas los cuales serán autorizados por la secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo 2, De los presupuestos de egresos

Artículos 16, hace referencia a que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, contendrá un capítulo especial de las previsiones de gasto público que deban realizar las entidades en la fracción sexta se ubican los Organismos Descentralizados.

Artículo 17, señala que los anteproyectos de egresos del presupuesto de las entidades deben remitirse al, la secretaria de Hacienda, con sujeción a normas, plazos y montos, que establezca el ejecutivo por la propia secretaria, de no hacerlo la secretaria elaborará dicho presupuesto.

Artículo 24, los Organismos Descentralizados entre otras Instituciones presentarán sus proyectos anuales y sus modificaciones oportunamente a la sria. de Hacienda, para su aprobación, de acuerdo con las normas que dicte el ejecutivo federal a través de la sria de Hacienda.

Capitulo 3, Del ejercicio del gasto público

Artículo 25, por conducto de la secretaría de Hacienda el ejecutivo podrá otorgar los recursos que se obtengan en exceso, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los movimientos realizados por el ejecutivo se informarán a la Cámara de Diputados, al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el gasto debe ajustarse a lo presupuestado salvo para las partidas consideradas de ampliación automática o para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever, el ejecutivo asimismo determina la forma de inversión de los subsidios.

Artículo 26, las entidades citadas en la fracción V a VIII, del artículo segundo de esta Ley, en cuya fracción VI, incluye a los Organismos Descentralizados recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.

Artículo 27, el ejecutivo federal por conducto de la sria de Hacienda podrá disponer de los fondos y pagos correspondientes, a las entidades correspondientes de las fracciones V a VIII, del artículo segundo en cuya fracción VI, se encuentran los Organismos Descentralizados, para que dichos recursos se manejen de manera temporal o permanentemente en forma centralizada.

Artículo 28, todas las entidades a las que se refiere el artículo segundo antes del último día de febrero, informarán el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante del año anterior.

Artículo 29, concluida la vigencia del presupuesto de egresos de la federación, sólo se podrá hacer pagos con base en él, por conceptos efectivamente devengados y siempre que se haya informado la naturaleza de la deuda.

Artículo 30, en casos excepcionales la sria. de Hacienda podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuéstales, en casos de compromisos no cubiertos se cubrirán con los ejercicios

subsecuentes, aplicables sólo en casos de compromisos prioritarios de acuerdo al artículo 18 de la Ley de Deuda Pública.

Artículo 31, señala que la sria. de Hacienda define las normas a las que deben sujetarse las garantías y nombra como beneficiaria de las mismas a la Tesorería de la Federación.

Artículo 32, el gobierno federal y el gobierno de Distrito Federal, no otorgarán garantías ni efectuarán depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con cargo al presupuesto de egresos.

Artículo 33, para la ejecución del gasto público federal las entidades deberán sujetarse a las previsiones de esta Ley.

Capitulo 4, De la contabilidad

Artículo 40, la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa a fin de determinar costos, y facilitar la formulación del ejercicio

Artículo 41, las entidades deben proporcionar a la sria de Hacienda, con la periodicidad que se determine la información presupuestal, contable y financiera.

Artículo 43, los estados financieros serán consolidados por la sria. de Hacienda, que es la encargada de formular la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y la someterá al ejecutivo.

Artículo 44, se establecerán órganos de auditoria externa en las entidades de la administración pública paraestatal y dependerán del titular respectivo.

2.5 Ley General de Deuda Pública (DOF, 31/diciembre /1976)

El régimen patrimonial y financiero de los organismos descentralizados, establece las siguientes normas a través de la Ley de Deuda Pública, corresponde a la secretaria de Hacienda y Crédito Público proyectar y calcular los ingresos y egresos de esos organismos, y a los coordinadores planear, coordinar y evaluar la operación de ellos así como vigilar su regular funcionamiento y a la secretaria de Hacienda corresponde todo lo que se refiere a la autorización de los financiamientos que han de constituir la deuda pública de tales organismos.

Capítulo 1, Disposiciones Generales

Artículo 1, la deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento, fracción III, Organismos Descentralizados.

Artículo 2, financiamiento es la contratación de dinero dentro o fuera del país, créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- 1) suscripción o emisión de títulos de crédito pagadero a plazo
- 2) adquisición de bienes, así como contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos
- 3) pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados
- 4) celebración de actos jurídicos análogos

Artículo 3, la sria. de Hacienda es la encargada de la aplicación de esta Ley, y los titulares del sector público de su cumplimiento.

Capítulo 3, Programación de la Deuda Pública

Artículo 9, el Congreso de la Unión autoriza los montos del endeudamiento externo e interno del gobierno federal, el ejecutivo informa al Congreso el estado de la deuda

Artículo 10, la secretaría Hacienda autoriza los financiamientos que promuevan las entidades del sector público, en caso de ser en moneda extranjera se tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

Artículo 14, las entidades deben señalar los recursos que utilizarán en los financiamientos que promuevan.

Artículo 15, no se autorizarán financiamientos que rebasen la capacidad de pago de las entidades a juicio de la secretaría Hacienda.

Artículo 16, el monto de las partidas de las entidades que se designen para compromisos de financiamiento serán revisados por Hacienda.

Capítulo IV, De la contratación de financiamiento del gobierno federal

Artículo 17, el ejecutivo federal y sus dependencias sólo pueden contratar financiamientos a través de la sria. de Hacienda

Los Organismos Descentralizados comprendidos en la fracción III, en cuanto a los financiamientos externos deben contar con la autorización de la sria. de Hacienda, en cuanto a los internos basta con la aprobación de los órganos de gobierno.

Capítulo V, De la contratación de financiamiento para Entidades distintas al gobierno federal

Artículo 21, la sria de Hacienda no autorizará financiamientos cuando los programas de actividades no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados.

Artículo 22, la secretaría de Hacienda comunicará por escrito su resolución a las entidades solicitantes, precisando, características y condiciones de los créditos concertados.

Capítulo VI, De la vigilancia de las operaciones de endeudamiento

Artículo 23, las entidades acreditadas, sean del gobierno federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de financiamiento conforme a las reglas de la secretaría de Hacienda.

Artículo 25, las entidades del sector público darán todo tipo de facilidades al personal de Hacienda en materia de comprobación y contratación de la deuda.

Capítulo VII, Del registro de las obligaciones financieras

Artículo 28, los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la secretaría de Hacienda los datos de los financiamientos contratados.

2.6 Ley de Obras Públicas y servicios relacionadas con las mismas

(DOF, 04/enero/1999)

Capítulo I Generalidades

Artículo 27, señala que las dependencias y entidades podrán contratar bajo su responsabilidad, obras y servicios, bajo las siguientes modalidades:

Licitación pública

Invitación a cuando menos dos personas

Adjudicación directa

Asimismo señala, que la sria de Comercio y Fomento Industrial tomando en cuenta la opinión de la secretaría de la Función Pública y de acuerdo con el artículo 30 de esta Ley, determinará el carácter nacional o internacional del procedimiento de contratación.

Artículo 29, en los procedimientos de contratación las dependencias y entidades optarán en igualdad de condiciones, por el empleo de recursos humanos del país y por la utilización de bienes de procedencia nacional sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.

De los artículos 30 al 40, se manejan todas las particularidades relacionadas con la licitación pública, destacando su origen ya sean nacionales o internacionales, las características y requisitos de las convocatorias, su publicación en el Diario Oficial, lo referente a las bases y plazos, el acto de presentación, la evaluación y el fallo.

De los artículos 41 a 44, se refieren a las excepciones de la licitación, lo que da lugar a las otras modalidades de contratación, invitación a 3 personas y adjudicación directa.

En cuanto al artículo 43 de esta Ley, que se refiere a la excepción de licitación pública podemos comentar;

En el caso de que diversas áreas de las dependencias sean las que por si mismas realicen las contrataciones, los montos a los que se refiere este artículo se calculará de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.

La suma de los contratos no podrá exceder del 20% del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia de manera indelegable y bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado, debiendo hacer conocimiento al órgano interno de control.

El artículo 45, señala que los contratos pueden ser:

- 1) Precios unitarios; pago por unidad de concepto de trabajo terminado.
- 2) Precio alzado; pago con la terminación total del trabajo en un plazo establecido
- 3) Mixtos; contienen partes a precio unitario y partes a precio alzado.

La nueva Ley señala que las inconformidades y las impugnaciones a las resoluciones, prevé la posibilidad de inconformarse por las violaciones cometidas a las disposiciones de esta Ley, durante el procedimiento de contratación mediante los medios electrónicos, INTERNET, el plazo para inconformarse es de diez días hábiles, siguientes a

la realización del acto o que el inconforme tenga conocimiento, transcurrido el plazo establecido precluye el derecho de inconformarse, sin perjuicio de que la secretaría de la Función Pública pueda actuar en cualquier tiempo en términos de la Ley.

El artículo 84 se refiere a que cuando una inconformidad se resuelva como no favorable al promovente por resultar notoriamente improcedente y se advierta que se hizo con el único propósito de retrasar y entorpecer la continuación del procedimiento de contratación se le impondrá multa.

El contrato de obra pública puede terminar normalmente por conclusión de las obras contratadas o por convenio entre las partes o actos de la administración, que impidan la terminación por falta de interés general, por nulidad, por rescisión, por caso fortuito fuerza mayor que haga imposible su cumplimiento.

2.7 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (DOF 4/enero/2000)

Esta Ley fue promulgada el 4 de enero de 2000, la que deroga a la de 1993, reformada en 1994.

Entre la Ley actual y la anterior no existe una gran diferencia de fondo, la esencia y objetivos siguen siendo los mismos.

Entre las diferencias se encuentran los procedimientos de contratación y licitación, se han actualizado y se han agregado otros requisitos lo que hace más complicado su estudio.

La primera parte de la Ley habla de las disposiciones generales en cuyos artículos se señalan los objetivos de la Ley, así como las autoridades que intervienen en su interpretación y aplicación, en esta Ley la Secretaría de Economía sigue teniendo intervención.

Artículo 17, la sria de Comercio junto con la opinión de la Función Pública, determinarán los bienes y servicios que de forma consolidada podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades.

Artículo 21, las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados y de la sria. de Comercio a más tardar el 31 de marzo de cada año su programa anual de adquisiciones arrendamientos y servicios.

Artículo 22, las dependencias y entidades deben establecer Comités de Adquisiciones.

Artículo 25, las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios sólo cuando se cuente con la autorización global específica.

Artículo 26, la forma de licitación pública puede ser:

Licitación Pública

Invitación a cuando menos tres personas

Adjudicación directa

Artículo 28, hace referencia a la naturaleza de las licitaciones en nacional e internacional

El artículo 29, señala que las convocatorias podrán referirse a I o más bienes y relaciona todos los requisitos de información.

El artículo 37, hace referencia a que el fallo de la licitación se hará conocer en junta pública.

El artículo 47, indica que cuando las dependencias o entidades requieran de un mismo bien en forma reiterada, podrán celebrar contratos abiertos.

2.8 *Ley General de Bienes Nacionales*, (DOF, 20/mayo/2004), Nueva Ley

La Nueva Ley General de Bienes Nacionales en el título I hace énfasis, en su capítulo I respecto al régimen de dominio público de los bienes de la Federación, establece los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación, hace referencia al sistema de información incluyendo el Registro Público de la Propiedad, además de la normatividad que regula los avalúos.

En esta Ley aparece el concepto de dependencias administradoras de inmuebles en el artículo 2 fracción II, éste artículo también incluye las definiciones de inmueble federal, patrimonio federal y patrimonio paraestatal.

En el artículo 3 considera bienes nacionales, a los bienes de uso común definidos en el artículo 7 de esta Ley, los bienes muebles e inmuebles de la Federación, los bienes muebles e inmuebles de las entidades, los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y los demás bienes considerados por las otras leyes como nacionales.

En el artículo 4 de esta Ley se define que los bienes nacionales están sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes. En general divide los bienes nacionales en bienes de dominio público y de uso común.

El título segundo se denomina; Bienes de los poderes legislativo y judicial de la Federación.

El título tercero se refiere a los inmuebles de la Administración Pública Federal se divide en dos secciones:

- 1) Sistema de administración inmobiliaria Federal y Paraestatal
- 2) Sistema de información inmobiliaria Federal y Paraestatal

El capítulo III tiene correspondencia específicamente con nuestro estudio y se denomina los inmuebles de la Administración Pública Federal Paraestatal;

Artículo 116, las propiedades de las Entidades no se encuentran sujetas a régimen de dominio público de la Federación que establece esta Ley, salvo aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.

Artículo 117, los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, sólo podrán ser desincorporados del régimen de Dominio Público de la Federación para su enajenación, mediante acuerdo administrativo de la Secretaría que así lo determine.

Para la enajenación de las propiedades de los organismos descentralizados que no cumplan con su objeto no se requerirá acuerdo administrativo de la Secretaría, siempre que se dictamine la no utilidad del bien para el cumplimiento de su objeto y cuente con la autorización del órgano de gobierno para llevar a cabo la enajenación.

Artículo 118 Los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando a juicio de esta así convenga al mejor financiamiento.

2.9 Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (DOF, 14/mayo/1986), última reforma 4/enero/2001

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su primera fase se concretó a reordenar y racionalizar la función socioeconómica y la gestión de la Administración Pública Federal.

Es un instrumento legal, especializado en la constitución, organización y operación de las entidades que conforman el sector paraestatal, así como la relación que tienen con el ejecutivo federal, como unidades de administración pública federal. Se ocupa de forma particular de los distintos tipos de entidades paraestatales y contiene las normas que observan en relación con los coordinadores de sector, contiene un capítulo que norma los Fideicomisos Públicos establecidos en áreas prioritarias con organización semejante a los descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

El artículo sexto, se refiere a las áreas estratégicas, en base al artículo 28 constitucional, y a las prioritarias, artículos; 25, 26 y 28.

El artículo 11, determina la autonomía de gestión de las paraestatales.

El artículo 14 define las características jurídicas de la organización de los descentralizados.

Artículo 16 se enfoca sobre la disolución, liquidación extinción de dichas entidades.

El artículo 21 señala que el Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal.

La sección B, señala el Registro Público de los Organismos Descentralizados

El artículo 24, señala la institución encargada para realizarlo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo V, se refiere al desarrollo y operación de las paraestatales, en el artículo 46 se señala que los objetivos de estas entidades se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de Sector. Señala que el programa institucional esta dado en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas anuales.

El artículo 52 es el relativo a los subsidios, los cuales serán otorgados por la Tesorería de la Federación, en los términos que fijen los presupuestos de egresos anuales.

El artículo 58 define las atribuciones del Órgano de Gobierno.

Finalmente el Capítulo VI, habla del control y la evaluación, en su artículo 60 determina que el Órgano de vigilancia es un Comisario Público propietario y un suplente designado por la secretaría de la Función Pública.

Capítulo 2 De los Organismos Descentralizados

Sección Primera Constitución, Organización y Funcionamiento

Artículos de 14 al 23

Sección Segunda, Registro Público de los Organismos Descentralizados

Artículos 24 a 27

2.10 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF. 11/ mayo/ 2004)

Esta Ley surge como un nuevo mecanismo de control para combatir la corrupción de la administración pública federal y transparentar su funcionamiento.

Artículo 1, señala que se dan los mecanismos que proveen el acceso a toda persona a la información en posesión de los poderes de la unión.

Artículo 5, indica que esta Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Artículo 7, menciona que con excepción de la información reservada o confidencial prevista por esta Ley se debe poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

Estructura orgánica

Facultades de cada unidad

Directorio de servidores públicos a partir de jefe de departamento

Remuneración mensual por puesto, incluyendo sistema de compensación

Domicilio de la Unidad de Enlace y servicios que ofrece

Información sobre el presupuesto asignado

Resultados de Auditorías

Programa de Subsidio

Concesiones o Permisos

Contratos celebrados en términos de la legislación aplicable

Obras Públicas y Bienes adquiridos en arrendamiento, servicios contratados, en el caso de estudios o investigaciones señalar el tema específico, monto, nombre del proveedor, plazos, marco normativo aplicable.

Mecanismos de participación ciudadana

Y finalmente los artículos 13, 14 y 15 se refieren a la información reservada, el artículo 18 se relaciona con la información confidencial.

2.11 Ley de Información Estadística y Geográfica (DOF, 30/diciembre/1980)

Esta Ley regula el funcionamiento de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; establece los principios y las normas conforme a los cuales las Dependencias y las Entidades de la Administración Pública Federal, deberán ejercer las funciones que les corresponden como partes integrantes de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; fija las bases para coordinar la participación y colaboración de los particulares cuando se requiera para el desempeño de sus funciones; promueve la integración y el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Información Geográfica para suministrar la información de quienes la requieren. Establece los principios de confidencialidad y reserva como garantía para los informantes, declara de interés nacional la integración de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica.

Capítulo 2, Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica

Artículo 15, señala que el Programa Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica estará sujeto a un proceso de permanente análisis.

fracción IV, define la política que deben atender las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los poderes en la realización de actividades relacionadas con la estadística y la información geográfica.

Capítulo V, De los derechos y obligaciones de los usuarios e informantes

Artículo 35, considera como usuarios de los Sistemas Nacionales, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstos usuarios, podrán consultar gratuitamente la información en los Centros de Servicio Público.

Artículo 36, serán considerados informantes de los Sistemas Nacionales fracción III, los directores, gerentes y demás empleados de las entidades paraestatales entre otros.

Artículo 43, todo informante además de funcionario o empleado de la Federación, tiene obligación de proporcionar la información geográfica y estadística que se le solicite.

Capítulo VI, De los procedimientos infracciones y sanciones

Artículo 49, se refiere a las infracciones imputables a los funcionarios de la Administración Pública Federal.

2.12 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, (DOF 10/abril/2003)

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Debido a que esta Ley no es aplicable a los organismos descentralizados, el último comentario con respecto al artículo 2 es, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

2.13 Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (DOF 26/enero/1990), modificado, el 7/abril/1995³⁵

Este Reglamento se da dentro del marco de modernización del Sector Paraestatal, a fin de fortalecerlo, haciendo de las empresas públicas modelos de eficiencia, para consolidar la autonomía de gestión mediante el fortalecimiento de los órganos de gobierno desregulizando las actividades paraestatales.

El Reglamento precisa los preceptos generales contenidos en la Ley propicia asegura y adecua lo relativo a la Constitución, hace especial énfasis en lo relativo a la organización, funcionamiento, control y extinción de las Entidades Paraestatales.

El artículo 1, reglamenta la constitución, organización, funcionamiento y control y extinción de las entidades paraestatales.

El artículo quinto señala que para la creación de los organismos descentralizados se requiere de la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, para la desincorporación, se requiere un dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Las entidades creadas por Decreto o Ley del Congreso o del Ejecutivo seguirán las mismas formalidades para su desincorporación.

El artículo sexto, se refiere a la desincorporación mediante disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación o bien mediante transferencia a las entidades federativas.

Los procesos de extinción de los Organismos Descentralizados y de disolución y de liquidación se detallan en los artículos 7, 8 y 9 del Reglamento.

El artículo 10, contiene las disposiciones relativas a la fusión, el 11 la transferencia a los gobiernos locales.

El artículo 17, en su fracción cuarta señala; también podrán fungir como miembros del Órgano de Gobierno, representantes del sector privado o social, serán minoría, al respecto cabe señalar que no se menciona la calidad de los mismos, en cuanto a su participación en tanto que el derecho de voz o de voto.

³⁵ Reglamento como fuente de Derecho Administrativo, conforma la actuación de la Administración Pública, el reglamento debe respetar la legalidad, es un acto unilateral, que emana de un órgano que actúa en función administrativa, crea normas jurídicas generales. Conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República o la Asamblea de Representantes del DF. Serra Rojas Andrés, op cit Tomo I, página197.

Los artículos, 24, 25, y 26 indican el procedimiento para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de las Entidades, la formulación de Programas Financieros, contratación de créditos, en actividades productivas e importaciones, así como para fijar precios y tarifas.

El artículo 30, separa en Entidades de Servicio Institucional, son aquellas que cumplen con una clara función social, y Empresas Públicas que en virtud del tipo de Bienes y Servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos, y por tanto deben sujetarse a criterios de rentabilidad financiera.

El artículo 31, establece por primera vez la evaluación de la gestión de las entidades, tomando en cuenta el grado de eficacia, eficiencia y productividad que hayan alcanzado sus metas y objetivos.

2.14 Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la Administración Pública Paraestatal (DOF, 3/septiembre/1982)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos, 48, 49.

La sectorización de los Organismos Descentralizados

La sectorización³⁶ representa el instrumento por el cual se agrupan entidades, con fines de tutela, en un sistema de fiscalización y control del Sector Central de la Administración sobre el Paraestatal.

Consiste en la facultad que tiene el ejecutivo de asociar a las entidades paraestatales en sectores, en razón de la materia y fungir cada secretaría como coordinadora de su sector, mediante esta modalidad, se lleva a cabo la intervención del ejecutivo en el sector paraestatal que las leyes autorizan.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 48; A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al ejecutivo federal en la operación de las actividades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República los agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas

³⁶ La sectorización, es una forma de tutela administrativa que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introdujo en nuestro derecho, Acosta Romero Miguel, Martínez Morales Rafael, op cit, página 14.

entidades en relación con la esfera de competencia que estas y otras Leyes atribuyen a la Secretaría de Estado y Departamento Administrativo.

Artículo 49; La intervención a la que se refiere el artículo anterior se realizara a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora de sector.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados, participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga, para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

En resumen esta intervención significa para la dependencia, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

Coordinar la Programación y Presupuestación

Conocer de la Operación

Evaluar resultados

Participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector

Agruparlas en subsectores, en función de la materia de sus actividades con el objeto de facilitar la coordinación y dar congruencia al funcionamiento

2.15 Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación

(DOF,7/abril/1995), ³⁷

Este acuerdo surge como respuesta a la política neoliberal donde la función del Estado se reduce a lo que se denomina; los objetivos básicos de la población, salud y educación, y a elevar el bienestar social sobre bases productivas, lo que implica el abandono de las funciones empresariales del Estado así como el combate a los monopolios incluyendo los Estatales, como ejemplo de esto; tenemos la generación de electricidad por los denominados productores independientes que no es sino la apertura al sector privado extranjero en esta rama, sin una base legal como lo ha determinado recientemente la

³⁷ Acuerdo, instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia, en forma genérica es la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente Martínez Morales Rafael op. cit, página 36.

Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la solución que pronunció con respecto a la modificación de la Ley de la Industria eléctrica de 1992.

2.16 Relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal

(DOF, 13/agosto/2004)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo12: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

CAPITULO 3

Atribuciones y Competencia de los Organismos Descentralizados

3.1 Régimen Jurídico Especial

El presente capítulo lo iniciaremos con la definición jurídica de los vocablos; atribuciones y competencia jurídicas.

“Atribución, acción de atribuir, señalar o asignar una cosa a alguno, como de su competencia. Atribuciones, son las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica entre otros”³⁸

El Organismo Descentralizado esta encargado de realizar atribuciones que le corresponden al Estado, la atribución que realiza debe ser una atribución de carácter técnico, esta atribución ejercida por el organismo se fundamenta en las mismas razones que originan la desagregación de la administración central, generando una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que corresponde.

Competencia, el sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido³⁹. El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial, (con las excepciones que la Ley permite). Sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual deriva de la Constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (artículo 14 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la Ley, es decir deberá ser competente.

³⁸ Martínez Morales Rafael, op cit, página 2.

³⁹ Ibidem, página 5.

Es así como la Constitución mexicana ha delimitado las esferas de competencia, para lo que ha establecido una pirámide en cuya cúspide se erige la Federación, seguida por los Estados Miembros y los Municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para su actividad, así como a todo órgano del poder público.

La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar, la Ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la Ley; las facultades deben estar contempladas también por la Ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades”⁴⁰

Competencia conjunto de atribuciones, determinadas por el ordenamiento jurídico positivo que un órgano puede y debe ejercer legalmente. La competencia es para los órganos lo que la capacidad es para las personas físicas. Los órganos administrativos solo tienen la competencia que la Ley les asigna ⁴¹.

De esta manera, en relación con las anteriores definiciones, los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la Ley o Decreto que los creó. En ese instrumento jurídico, se expresa que son personas morales, y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y además, la autorización para que expidan la reglamentación interna cuando sea el caso. Como ejemplo se señala, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

Si bien los organismos descentralizados poseen el ordenamiento que les da vida, también debe indicarse que hay una serie de Leyes cuya aplicación le es común, como se señala en el marco regulatorio.

Por lo que el Régimen Jurídico Propio de los Organismos Descentralizados se compone de todas las disposiciones jurídicas que les proporciona su competencia y son:

⁴⁰ Las definiciones en el texto referidas a los vocablos jurídicos atribuciones y competencia, en ambos casos pertenecen a Martínez Morales Rafael, op. cit., página.5.

⁴¹ Farrando Ismael et al, op. cit., página 200.

La Constitución
Las Leyes
Los Reglamentos
Las normas aplicables

3.2 Personalidad Jurídica

Personalidad jurídica, el concepto de persona, jurídicamente se designa con este término todo ente al que la Ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Está considerado no sólo como un concepto jurídico fundamental, sino también como el primer objeto de derecho, en virtud del cual se ha establecido todo orden jurídico.

Persona moral o colectiva es la agrupación de individuos a la que la Ley ha reconocido capacidad jurídica independientemente de sus integrantes, para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Personas Colectivas de Derecho Público

La legislación ha reconocido en materia civil, a las personas jurídicas, sean físicas o colectivas, asimismo, los órganos conformantes del aparato del Estado, que se denominan personas jurídicas de derecho público, poseen sus propios atributos o características, los cuales le proveen de la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y cuya diferencia con respecto a las primeras, consiste en los fines perseguidos por los unos y las otras, en las personas jurídicas de derecho público lo constituye el interés público.

Los Organismos Descentralizados se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado, esta personalidad es pública ya que es conferida por acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Presidente de la República y se encuentra regulada por normas de derecho público.

Esta personalidad jurídica propia les permite actuar por si mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin recurrir al administrativo central, salvo lo dispuesto por las normas jurídicas que regulan su actuación ⁴².

⁴² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, op. cit., página 126.

Los Organismos Descentralizados como personas jurídicas colectivas de Derecho Público tienen las siguientes características⁴³.

La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y de voluntad común

Personalidad jurídica distinta a los integrantes

Denominación nombre

Ámbito geográfico y domicilio

Elemento patrimonial, conjunto de bienes de toda índole y de derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado.

En los siguientes párrafos se definen las características de las personas jurídicas públicas, éstas son creadas en principio por el Estado, la persona jurídica pública se rige por el Derecho Administrativo, es decir el Derecho Público.

Las personas jurídicas públicas emiten actos administrativos, según Marienhoff, el ente que actúa bajo Derecho Público y dispone de prerrogativas de poder público responde al siguiente criterio; “La obligación hacia el Estado de cumplir sus fines propios, que son de interés general, pero sin que sea necesario que coincidan en todo o en parte con los fines específicos del Estado”⁴⁴.

Retomando a nuestro autor señala la personalidad jurídica pública debe reunir los siguientes criterios:

- 1) Otorgamiento al ente de ciertos derechos de poder público
- 2) Control constante del Estado sobre el ente
- 3) La creación del ente proviene del Estado
- 4) El patrimonio de la entidad puede pertenecer total o parcialmente a las personas que lo integran

La distinción entre las personas públicas estatales y no estatales fue elaborada por Sayagués Laso ⁴⁵, los criterios de su definición son:

⁴³ Acosta Romero Miguel, op. cit., página 200.

⁴⁴ Citado por Farrando Ismael et al, op. cit. página 135

⁴⁵ Ibidem, página 156.

- 1) Potestad de Imperio ejercida en nombre propio para el cumplimiento total de su actividad
- 2) Obligación del ente, para con el Estado, de cumplir sus fines propios
- 3) Creación directa del ente por el Estado
- 4) Tutela o control del Estado sobre el ente, a efectos de asegurar que cumpla sus fines
- 5) Satisfacer fines específicos del Estado, y no fines comerciales e industriales

En lo que se refiere al artículo 25 del Código Civil Federal, se establece expresamente, que los únicos casos de reconocimiento de la personalidad jurídica pública, son los que se enuncian a continuación:

Artículo 25

Son personas morales

I La Nación, los Estados y los Municipios

II Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley

III Las sociedades civiles y mercantiles

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

V Las sociedades cooperativas y mutualistas

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

VII las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.

Del análisis del artículo anterior se desprende la siguiente observación, aunque quisiera hacerse una interpretación muy abierta de la fracción II del artículo antes citado, a fin de incluir en ésta, a los organismos descentralizados, la redacción de la misma es totalmente ambigua en comparación con las otras fracciones que no dejan ningún lugar a duda, ya que la mencionada fracción no define la Ley de que se trata. Por otro lado a nivel constitucional existe una problemática más severa sobre la creación de los Descentralizados, Respecto a la autoridad facultada para crear un Organismo Descentralizado, se suscita la duda de si puede serlo el Ejecutivo de la Unión, pues de acuerdo con nuestra tradición jurídica, la personalidad moral sólo puede otorgarse por una Ley del Congreso y no por disposición del ejecutivo, en conclusión; se dice que los descentralizados de acuerdo a lo anteriormente expuestos son desde el punto de vista de su

creación inconstitucionales y desde el punto de vista del Código Civil Federal es dudosa la existencia de éstos como personas morales.

Respecto a esta situación existe la siguiente explicación, de acuerdo con Gabino Fraga, la Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen, ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia, solo constituye uno de los conductos por medio de los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado ⁴⁶.

En cuanto a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, (1917-1965, segunda sala, tesis 87) se señala lo siguiente:

El Estado puede manifestarse bajo distintas fases; como entidad soberana, encargada de vigilar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia, cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado.

Los órganos no tienen derechos propios y carecen de personalidad, pero esto no es obstáculo para que el derecho objetivo regule la situación de los diversos órganos dentro de lo que es la organización administrativa.

De no existir un régimen jurídico que ligue y relacione los diferentes órganos estatales la Administración Pública tampoco existiría.

Una vez aclarado el tema de la personalidad jurídica de los descentralizados, y dado que el uso jurídico común las denomina personas jurídicas de derecho público a continuación señalamos sus atribuciones.

Los atributos de las personas jurídicas de derecho público son:

Capacidad: Que en estos caso se limita a la necesaria para cumplir, dentro de un espacio territorial, con el objeto específico para el cual ha sido creada

Patrimonio: Constituido por los recursos de los que han sido provistos para el cumplimiento de ese objeto

Objeto: Son las atribuciones y tareas que le han sido asignadas, de acuerdo con la normatividad, a cada persona jurídica de derecho público

⁴⁶ Citado por Serra Rojas Andrés, op. cit. Tomo I, página 296.

Régimen jurídico especial: Es el conjunto de reglas que crean a la persona jurídica de derecho público, delimitan su competencia, mediante la asignación de las tareas por desempeñar y en algunas ocasiones, también determinan su duración.

Este régimen jurídico especial se integra por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- 1) Constitución Política
- 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3) Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- 4) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- 5) Ley Orgánica específica
- 6) Estatuto Orgánico, (en caso de no existir la Ley Orgánica)
- 7) Normas aplicables

Estos organismos son distintos al Estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica, están ubicados dentro del gobierno. De aquí la necesidad de un control y una tutela ejercida por parte de los órganos centralizados.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 45 el régimen paraestatal, es un régimen jurídico especial, que delimita su competencia, mediante la asignación de tareas por desempeñar y en algunas ocasiones también determinan su duración, lo que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica y mantienen con el poder central estrictas relaciones de control referidas a la política general.

El nombre o denominación de un órgano sirve, básicamente para identificarlo y distinguirlo de sus similares, en el caso de los Descentralizados esta denominación esta fijada en la Ley o el Decreto que los ha creado y generalmente corresponde a su objeto o finalidad.

El domicilio de los Descentralizados no reviste importancia, será el que señale su reglamentación y pueden contar con sucursales e instalaciones foráneas, a diferencia de los centralizados en que la sede si adquiere trascendencia jurídica, pues los entes deben radicar

en la capital que el legislativo haya señalado como residencia de los poderes gubernamentales.

Órgano de Dirección, recibe distintos nombres de acuerdo con su instrumento de creación; puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, se trata en todo caso de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y de manera excepcional por representantes de instituciones universitarias y de particulares.

Las tareas de ejecución y de representación de los Descentralizados estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el presidente de la república, según indique cada ley o decreto, dicho funcionario es denominado director general o gerente general y, de manera aislada procurador, presidente o rector.

Este directivo, estará auxiliado por los funcionarios y el personal previsto en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; el mismo tendrá la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal.

3.3 Patrimonio

Para definir el patrimonio del Estado, es decir los bienes del Estado, se hace referencia a la terminología jurídica empleada, “la doctrina y la jurisprudencia italiana distinguen dominio público de bienes patrimoniales del Estado, los que a su vez pueden ser divididos en patrimonio indisponible y patrimonio disponible según resulte la legislación aplicable”⁴⁷.

Cuando se hace referencia al patrimonio del Estado en términos de cosas públicas se supera de este modo la concepción que identifica al dominio público sólo con bienes inmuebles, sin embargo, la idea de cosas hace referencia a bienes.

El léxico jurídico, utiliza diferentes vocablos respecto del Dominio Público, tales como bienes públicos o patrimonio de Estado.

El dominio público consiste en un conjunto de bienes, que por los fines que con ellos se tiende a satisfacer, se someten a un régimen jurídico especial de Derecho Público.

⁴⁷ Farrando Ismael, op. cit. página 71.

El dominio público no es una creación de la naturaleza, no hay bienes públicos por derecho natural, el dominio público es un concepto jurídico, su existencia depende de la voluntad del legislador. Sin Ley que le sirva de fundamento ninguna cosa tendrá dicho carácter.

Son cuatro los elementos que determinan la situación jurídica del dominio público

- 1) El elemento subjetivo se refiere al sujeto titular del derecho sobre los bienes
- 2) El elemento objetivo esta vinculado a las cosas o bienes que puedan integrarlo
- 3) El elemento teleológico se refiere a la finalidad o destino de dichos bienes
- 4) El elemento normativo o legal, consiste en el régimen jurídico especial al que están sujetos los bienes y cosas del dominio público⁴⁸.

Caracteres jurídicos del Dominio Público

Los caracteres básicos del dominio público son; la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, sin embargo éstos no bastan por si solos para considerar que un bien pertenece al dominio público, lo que define a un bien como público es su afectación al uso público.

Inalienabilidad, implica que los bienes del dominio público están sustraídos del comercio jurídico privado, son indisponibles. Esto no significa que estén absolutamente fuera del comercio jurídico, pueden ser objeto de derechos especiales de uso, otorgados o adquiridos, mediante formas reconocidas de derecho administrativo.

Imprescriptibilidad, como consecuencia de la inalienabilidad dichos bienes tienen la imposibilidad jurídica de que puedan ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros. Al tratarse de bienes fuera del comercio, no se puede ejercer sobre ellos una posesión útil que dé fundamento a la prescripción.

En el uso del dominio público, se han aceptado diferentes clasificaciones de acuerdo al autor Ismael Farrando, las que a continuación señalo⁴⁹:

⁴⁸ ibidem., página. 173

⁴⁹ ibidem., Pág. 184

- a) Uso común o general, es aquel que le corresponde y lo ejerce todo el pueblo colectivamente
- B) Uso especial o privativo, es el que ejerce en forma exclusiva o individual una sola persona, importando una reserva concreta de una parte del dominio público en favor del usuario
- c) Uso directo, es aquel que tiene lugar en forma inmediata, utilizando el usuario el bien que se trate conforme a su naturaleza o destino
- d) Uso indirecto, es el que tiene efecto de manera mediata, tal como ocurre cuando los bienes están destinados a un servicio público.

En referencia a lo anterior se concluye, el Estado como persona moral colectiva que es y en virtud de los fines que persigue, cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde. Debido a las dimensiones de las tareas estatales y a la importancia económica y estratégica de su acervo patrimonial, así como la necesidad de un adecuado control de éste, conceptualarlo y sistematizarlo ha sido labor constante y ampliamente desarrollada por tratadistas y legisladores.

El patrimonio del Estado se define como: universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones.

El patrimonio del Estado, considerado en su sentido restringido, limitado a bienes o cosas con que cuenta para sus cometidos, esta regulado por los Art. 27,42,43,48, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a nivel legal esta regido por la Ley General de Bienes Nacionales.

Artículos Constitucionales

Artículo 27, hace referencia a que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden a la Nación la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Se especifica que las expropiaciones tienen como fundamento la utilidad pública y se realizan mediante indemnización

En suma habla de todos los bienes propiedad de la Nación, así como de las modalidades que quiera imponerle a éstos.

Artículo 42, señala que el territorio nacional comprende; las islas arrecifes y cayos, la plataforma continental y los zócalos submarinos, las aguas de los mares territoriales, y el espacio situado sobre el territorio nacional, como lo definan las normas internacionales.

Artículo 43, las partes integrantes de la Federación son los Estados y el Distrito Federal.

Artículo 48, también pertenecen a la Federación, las islas cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

Artículo 132, pertenecen a la Federación, los cuarteles, los fuertes los almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a los poderes federales.

El Estado tiene posibilidad de imponer modalidades a todos los bienes ubicados en el ámbito territorial en que ejerce su soberanía, pero sólo es titular de algunos bienes que por muy diversas causas le pertenecen, los cuales son considerados patrimonio estatal, bienes éstos que el Estado los posee directamente o los cede, como en el caso de los descentralizados, o bien, en casos aislados y temporalmente, a los particulares por medio de concesión o contrato, cuando la Ley así lo permite.

En lo que toca a la definición de si el ejecutivo, tiene o no facultades legales para constituir el patrimonio del Organismo Descentralizado cuando al crearlo destina fondos públicos, tal disposición sólo puede autorizarse en el presupuesto de egresos o en la Ley posterior según artículo 126 constitucional

Artículo 126 no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior.

La definición de patrimonio propio es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula su patrimonio.

El patrimonio de los Organismos Descentralizados de acuerdo a la Nueva Ley General de Bienes Nacionales (DOF. 20/05/2004), artículo 3, fracción IV, son bienes nacionales como

a continuación se cita textualmente; Son bienes nacionales; Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades.

Derivada de esta personalidad jurídica propia los Organismos Descentralizados cuentan con un patrimonio propio que se integra por un conjunto de bienes y derechos, así como de obligaciones a su cargo.

Se consideran bienes de dominio público los que forman parte de los Organismos Descentralizados, como lo establece la Nueva Ley General de Bienes Nacionales, artículo 116, los inmuebles propiedad de las entidades no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, que establece esta Ley, salvo aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.....

y que son aquellos que se destinan a la infraestructura, reservas unidades industriales o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución relacionados con los recursos naturales o la prestación de servicios ⁵⁰.

Estos bienes antes señalados por ser de dominio público se encuentran sujetos a régimen de Derecho Público.

La doctrina esta de acuerdo en que éstos bienes de los entes, son bienes públicos. Sin embargo, el patrimonio de los Organismos Descentralizados se considera de carácter estatal, ya que son propiedad del Estado, por lo que sus bienes constituyen un patrimonio estatal de afectación ya que se le asigna al Descentralizado para cumplir con sus fines.

En nuestro sistema de Derecho, los órganos centralizados ejercen una marcada intervención en el control del patrimonio de las instituciones descentralizadas.

A partir del 31 de diciembre de 1964, en la Ley de Ingresos de la Federación se determina que los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal deben concentrar sus fondos monetarios e impresos en la Tesorería de la Federación y no tenerlos a disposición de las cuentas bancarias del propio organismo.

Además deben presentar su proyecto de ingresos y egresos para el año siguiente de trabajo para la aprobación del Estado por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se incluye en el Proyecto de Gasto Público que envía el ejecutivo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

A partir de 1992 se introduce un cambio fundamental que afectará al patrimonio del Estado en cuanto a su administración paraestatal, ya que se señalan dos áreas económicas

⁵⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, op cit, página 131.

para el poder público, el artículo constitucional 28, define las actividades estratégicas como actividades soberanas del poder público, y las actividades prioritarias como aquellas que satisfacen necesidades de carácter colectivo con la participación de sectores privado y social, así como la eventual concurrencia del Estado con particulares en el libre mercado.

3.4 Autonomía Orgánica

Autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios las provincias regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio.

Estructura interna

La estructura interna de los Organismos Descentralizados esta precisada en su Ley o Decreto de creación; en algunos casos, se prevé en su reglamentación de carácter interno.

El principio de la relación jerárquica que es propia de los entes centralizados esta ausente en los órganos descentralizados. Lo anterior no quiere decir que no existan superiores y subordinados sino que la nota determinante es el dinamismo de sus procedimientos. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, es decir poseen autogobierno.

En relación con lo anteriormente descrito podemos señalar; Se dice que existe autonomía orgánica, cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder central, que se pueden oponer a este en su esfera de competencia, teniendo capacidad de dictar sus propios ordenamientos reguladores.

La UNAM es un Organismo Descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica propia. Cuenta con un patrimonio propio controlado por un patronato universitario y con autonomía orgánica, dado que sus autoridades no dependen del gobierno federal. Tiene su propia normatividad contenida en la Ley Orgánica y cuenta con mecanismos propios de planeación y control.

De acuerdo al artículo tercero constitucional fracción séptima respecto a la autonomía orgánica se transcribe el siguiente párrafo:

- 1) La institución descentralizada goza de autonomía orgánica otorgada por la Ley, lo que significa la facultad y responsabilidad de gobernarse así misma.

- 2) La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de enero de 1945, respecto a la naturaleza jurídica, fines y autoridades de la misma se establece.

Artículo 1, la UNAM, es una corporación pública, Organismo Descentralizado de Estado, dotado de plena capacidad jurídica y tiene por fines; la educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

Las autoridades universitarias serán;

- La Junta de Gobierno
- El Consejo Universitario
- El Rector
- El Patronato Universitario
- Los directores de Facultades, Escuelas e Institutos
- El Consejo técnico

Artículo 6; corresponde a la Junta de Gobierno nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave.

Artículo 9, El rector será el jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto.

3.5 Autonomía técnica

Los Organismos Descentralizados no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio son aplicables a los organismos centralizados. En algunos casos las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable, resultan poco adecuados a las exigencias de una gestión racional de ciertas empresas estatales, y para tal evento el legislador autoriza derogaciones al régimen general y adopta fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan a las utilizadas por las empresas privadas, tener una personalidad y un patrimonio especial, constituyen personas distintas al Estado con un patrimonio también distinto al patrimonio del Estado (aunque esto ya fue cuestionado en el apartado de personalidad jurídica), “indica que las nociones civilistas de la unidad necesaria del patrimonio y de la indivisibilidad de la personalidad, son extrañas al Derecho Público; que en consecuencia no tratándose de una propiedad de Derecho Civil, del Estado, éste puede, por medio de la personificación jurídica, realizar la afectación de una parte de sus bienes de acuerdo a las necesidades propias del servicio, personalizando, limitando así la responsabilidad del propio Estado, a la persona que constituye el patrimonio especialmente afectado”⁵¹.

⁵¹ Fraga Gabino, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México 1994, página. 198

En consecuencia el Organismo Descentralizado obra en su propio nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general, el Estado tiene la obligación de respetar la esfera de autonomía que por voluntad soberana ha otorgado al descentralizado.

De acuerdo con Acosta Romero la Autonomía Técnica se define como la facultad de decisión limitada y cierta autonomía financiera y presupuestaría ⁵².

Existe Autonomía Técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diversas a las aplicadas al órgano central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado.

Estas reglas de gestión son diversas de las aplicables al organismo central, a efecto de hacer la organización menos rígida y más eficaz, intentando abandonar la burocratización.

Autonomía de Gestión

La autonomía de gestión se da como resultado de la evolución institucional, el aumento de los sectores y la intensificación de los procesos de descentralización, su fundamento legal es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que en su artículo 11 señala:

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos y metas señaladas en sus programas, al efecto se encontrarán con una economía ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a esta y en los demás que se relacionen con la Administración Pública Federal.

Los entes administrativos son testigos de la diversidad que constituye un enriquecimiento de su cultura, lo que da la consecuente transferencia de competencias a los órganos siendo de todas formas la autoridad central la que tiene la capacidad decisoria, por lo que se da la autonomía de gestión.

Se denomina autonomía de gestión, la ejecutividad rápida ante pequeñas dificultades o problemas que surgen en el día a día de la actividad, supone tomar acción de manera positiva ante las desviaciones o dificultades, sin esperar a efectuar todas las consultas a la línea jerárquica evitando el agravamiento de problemas de importancia

⁵² Acosta Romero Miguel, op. cit., página 200.

menor, implica también la capacidad de proponer mejoras, sin que haya un problema concreto a solucionar⁵³.

La autonomía de gestión fortalece esta capacidad, dando mayor autonomía decisoria, mejor manejo de los recursos, búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, ya que se constituye en el derecho y la capacidad efectiva de las entidades de ordenar y gestionar una parte importante de su organización.

De esta manera se da respuesta a la modernización de la empresa pública y específicamente el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se refiere a la autonomía de gestión, que consiste en el reforzamiento de los órganos de gobierno, la desregulación, el establecimiento en forma clara de derechos y obligaciones a las instancias y dependencias que intervienen en la gestión, los términos de su intervención y el redimensionamiento del sector paraestatal, mediante la definición de los procedimientos de Desincorporación.

En el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública se concretan los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se define la autonomía de gestión, como una autonomía razonable, a fin de elevar la eficiencia y fortalecer las responsabilidades frente al Estado y la sociedad, a fin de lograr mejores niveles de operación y aprovechar eficazmente su papel como instrumento de política económica, mediante una adecuada toma de decisiones, sobre todo para establecer controles sobre resultados, otorgando capacidad de decisión en los términos de la normatividad correspondiente, de acuerdo con la experiencia técnica y administrativa.

Para apoyar la gestión en todos los niveles, se han integrado a las entidades paraestatales un conjunto de indicadores básicos de gestión, en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social.

Los indicadores de gestión constituyen una medida del impacto real del accionar de las entidades en las materias antes señaladas.

⁵³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, página 65.

CAPITULO 4

Los Organismos Descentralizados y el Amparo Administrativo

4.1 Naturaleza del Amparo

El juicio de amparo fue implantado en el proyecto de la Constitución yucateca en diciembre de 1840 y mediante diversos documentos constitucionales devino como Institución Federal en 1857 y Código fundamental de Querétaro su procedencia se ha enfocado hacia la finalidad de impugnar jurídicamente cualquier acto de autoridad violatorio de las garantías del gobernado.

En la actualidad, en relación al amparo existen múltiples discusiones sobre la naturaleza del mismo sin lograr definir si se trata de un recurso, un juicio o un procedimiento, el amparo no es un recurso ya que la etimología de esta palabra es retomar el curso y en este sentido el curso no puede retomarse ya que las garantías han sido violadas, tampoco se le considera un juicio ya que este sustantivo hace alusión al acto intelectual del juez que plasma en la sentencia, el amparo es un proceso entendido como el conjunto de actos procesales de las partes y los tribunales que culminan en una resolución jurisdiccional.

Uno de los estudiosos más destacado en materia de amparo es el maestro Burgoa Orihuela, quien lo define de la siguiente manera: "El juicio de amparo es medio de control de constitucionalidad, ejercitado por órganos jurisdiccionales en la vía de acción, que tiende a proteger al quejoso o agraviado, en particular en los casos a los que se refiere el artículo 103 constitucional⁵⁴".

Artículo 103 constitucional, los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales
- II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal
- III Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El amparo tiene como antecedente inmediato el juicio constitucional de los Estados Unidos de Norte América, esta constitución privilegia el régimen jurisdiccional federal sobre el local:

⁵⁴ Citado por Trueba Barrera Jorge, Trueba Urbina Alberto, Concepto de Amparo, Nueva Legislación de Amparo Reformada, Editorial Porrúa, México 2001, página 771.

“Esta constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgan y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán primera Ley del país. Los jueces de cada estado estarán obligados a observarla aún cuando hubiera alguna disposición en contrario en la constitución o en los códigos de los estados”⁵⁵.

El amparo es el medio de proteger los derechos fundamentales de la persona mediante la reparación del derecho violado, su fin es restituir el derecho violado imponiendo el respeto de la constitución a las autoridades que disponen del poder para violarla, este control jurisdiccional evita los excesos del poder y encauza a las autoridades a la legalidad.

La fracción I del artículo 103 constitucional protege las garantías individuales a través del artículo 14 y 16 constitucional que se refieren al control de la legalidad.

Artículo 103 los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
Fracción I, por Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

Artículo 14, a ninguna Ley se la dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la Ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniendo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la Ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir a la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia y flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de la Ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenársele su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la Ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley penal.

⁵⁵ Artículo sexto, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la Ley o del titular del Ministerio Público de la entidad de la República Federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral y administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la Ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente.

La teoría jurídica del amparo se basa en regresar las cosas al estado que tenían antes de la violación que reclama el amparo y se restituye al quejoso el goce de la garantía violada.

Los principios del juicio de amparo están contenidos en el artículo 107 constitucional que establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre:

PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA, garantiza la acción constitucional ante el órgano jurisdiccional, ya que el juicio de amparo sólo procede a petición de parte interesada. (Tribunales Federales)

PRINCIPIO DE PROSECUCIÓN JUDICIAL DEL AMPARO, la substanciación del juicio de amparo se encuentra prevista en la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales que establecen las formas procesales.

PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA DE AMPARO, las sentencias de amparo no tienen efecto erga omnes, las resoluciones sólo protegen al quejoso.

PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO, en el juicio de garantías, deben agotarse, antes de interponer el amparo todos los recursos ordinarios que señale la Ley a excepción de los que está mencione.

PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO, se impone la obligación de imponer a los tribunales competentes de sólo atender los conceptos de violación planteados,

estableciendo excepciones en materia penal, laboral y agraria, o cuando se trate de Leyes declaradas inconstitucionales y con relación a menores⁵⁶.

Los órganos competentes para conocer del amparo son los Tribunales de la Federación de acuerdo a la Ley de amparo:

Suprema Corte de Justicia

Tribunales Colegiados de Circuito

Juzgados de Distrito, y excepcionalmente el superior del tribunal que haya cometido la violación en los términos de la Ley de Amparo, artículo 37.

Artículo 37; La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, podrá reclamarse ante el juez de distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación.

Existe el amparo directo o indirecto de acuerdo al acto reclamado, determinándose la procedencia en razón de la naturaleza del mismo, cuando se trate de una sentencia definitiva civil penal o administrativa, o de un laudo de los tribunales del trabajo, procederá el amparo directo, cuando se trate de otro tipo de actos que no tengan tal carácter pero que sean violatorios de las garantías individuales procederá el amparo indirecto, en el primer caso son competentes para su conocimiento, la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, en tanto que en el segundo caso son competentes los jueces de distrito. La suspensión del acto reclamado facilita la restitución del goce de la garantía violada, la suspensión implica precisamente el acto de amparar la garantía violada lo que significa mantener las cosas en el estado que se encontraban en el momento de decretarla ya que esta no tiene efectos restitutorios que son propios de la sentencia.

La resolución que se dicta en el incidente de suspensión procesalmente es un auto (artículo 220 Código Federal de Procedimientos Civiles).

Artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles; Las resoluciones judiciales son decretos autos o sentencias, decretos, si se refieren a simples resoluciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio; y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio

El amparo es por tanto, un medio de control de la constitucionalidad y el orden jurídico, se ampara contra todo acto inconstitucional a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que conceda la Constitución y las leyes generales, contra todo ataque de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo ya sea de la

⁵⁶Citado por Trueba Barrera Jorge, Trueba Urbina Alberto, op. cit., página 772.

Federación o de los Estados, limitándose los tribunales a impartir su protección en el caso especial sobre el que verse el proceso.

4.2 Los Organismos Descentralizados y el Amparo Administrativo

El control de la acción administrativa, por parte de los órganos judiciales, se da en derecho mexicano mediante el juicio de amparo.

Se trata de un control jurisdiccional (existe controversia) por medio del órgano judicial (poder judicial) el cual mediante la tutela de los derechos humanos (garantías individuales) obliga a la administración pública para que se obre de conformidad con la Ley cuando ha afectado indebidamente los intereses particulares del gobernado.

Este sistema de control tiene su equivalente en el habeas corpus del derecho anglosajón⁵⁷.

El control ejercido por medio del amparo es indirecto, ya que no fue ideado como controlador de la legalidad del actuar del poder ejecutivo, existe para garantizar el respeto de los derechos humanos. En el capítulo de garantías individuales, la Constitución incluye lo que se ha estudiado como requisitos constitucionales del acto y procedimiento administrativo, cuando no los cumple la administración pública el gobernado puede solicitar a la autoridad judicial el amparo y la protección de la justicia federal.

De esta manera, la forma escrita, la competencia, la legalidad, la fundamentación, la motivación, la previa audiencia, la irretroactividad, la seguridad jurídica y demás requisitos constitucionales de la acción administrativa han de ser acatados, de lo contrario existe la posibilidad de acudir al juicio de amparo.

Para intentar la vía de amparo, han de agotarse previamente los otros medios de defensa, cuando conforme a la Ley ello sea necesario.

Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de funcionarios designados por las Leyes, cuando el acto o Ley que se reclamen afecten los intereses de los particulares.

El amparo constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos, se resuelve en los tribunales judiciales federales, respecto de las

⁵⁷ EL amparo tiene efectos para un caso particular y el habeas corpus trasciende erga omnes. Martínez Morales Rafael, op. cit., página.14.

controversias entre particulares y la administración pública federal, artículo 103, fracción 1 citado anteriormente, y artículo constitucional 107, fracción IV y VII, Código Federal de Procedimientos Civiles artículo 4, Ley Orgánica del Poder Judicial artículo 52, fracción I y 4.

Artículo 107 constitucional, fracción IV, en materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la Ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

Fracción VII, el amparo contra Leyes, o Actos de Autoridades Administrativas, se interpondrá ante el juez de distrito, bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute, o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto, en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 4; Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y las de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera, pero nunca podrá dictarse en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este código exija a las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes dentro de los límites de sus atribuciones.

La intervención que, en diversos casos, ordene la ley que se de al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus agentes con cualquier carácter o representación.

Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 52, los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

Fracción I; de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

Fracción 4; de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos que se refieren a las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente

En cuanto a las opiniones de los estudiosos en materia de amparo J. A. Grant señala, "No solamente es el juicio de amparo, en lenguaje ordinario, es algo más que un medio para hacer cumplir las garantías constitucionales, sino que además es el único medio con que tales garantías son mantenidas en vigor en México. En la dinámica política contemporánea ya no aparece el Estado como el único agente que puede hacer peligrar los derechos constitucionales del individuo, sin embargo, el juicio de amparo sólo puede ser invocado contra alguna autoridad, aún en el caso de estar implicados órganos del gobierno, puede haber otros recursos disponibles"⁵⁸

⁵⁸ J. A. Grant, El control de la constitucionalidad de las leyes; una contribución de las Américas a la Ciencia Política, Facultad de Derecho, UNAM, México 1963, página. 55.

En cuanto al amparo administrativo podemos hacer la siguiente identificación del sujeto del acto administrativo, se le llama genéricamente autoridad, a fin de aclarar su participación en el mismo, encontramos pertinente explicar en principio la diferenciación entre autoridad y poder. Poder es la capacidad imperante de hecho, poder es la condición de superioridad capaz de producir el fenómeno social de la obediencia, poder es la capacidad de hacerse obedecer.

Autoridad es la legitimación del poder o la pretensión de obligar, poseer autoridad quiere expresar tener título legítimo, tener derecho a exigir esa obediencia. Autoridad no es sólo el que decide legalmente sino también el que ejecuta de acuerdo a sus funciones.

Desde el punto de vista de la autoridad los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares, y sin tener autoridad detentan el poder, por lo que a continuación presentamos la siguiente clasificación en cuanto a sus funciones.

A) Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el órgano referido está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

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

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversa manera sus atribuciones, originándose con este motivo una clasificación de ellos.

Existen, órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deciden.

Existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser colegiados o unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según

la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Se puede presentar el caso que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta, en este caso sus funciones son facultativas, también puede ocurrir que la Ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta, sin que la opinión obligue a la autoridad, también puede suceder que la autoridad este obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, por lo que nos encontramos frente a un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

En estos casos, el órgano inferior y el superior conocen el mismo asunto, pero la intervención del que conoce en último lugar esta condicionada por la conclusión de funciones del que conoce en primer término, significando además que aquel guarda una relación de superioridad respecto de éste último.

En base a lo anterior y de acuerdo a la competencia de los tribunales administrativos y los de jurisdicción ordinaria, surgió la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión. De donde la autoridad se encuentra íntimamente ligada con la ejecutoriedad que es la posibilidad de la administración de ejecutar el acto por si misma, incluso en caso de resistencia abierta o pasiva de personas afectadas pudiendo acudir a diversas medidas de coacción⁵⁹.

Las autoridades administrativas carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos de la Constitución, por lo que el amparo constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos, Contencioso administrativo material, en los tribunales judiciales federales, sobre demandas que surgen de controversias entre particulares y la Administración Pública Federal, situación jurídica contenida en el artículo 104 fracción I Constitucional, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley Orgánica del Poder Judicial.

En Derecho Público, por autoridad se entiende jurídicamente aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre.

⁵⁹ Sayagués Lazo citado por Farrando Ismael et al, op. cit., página 290.

El órgano del Estado se constituye por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio de poder de imperio⁶⁰ como se desprende del artículo 41 Constitucional, párrafo primero, El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El Estado crea sus autoridades, mediante diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento bajo las normas y reglas que el mismo establece.

De acuerdo con Burgoa el elemento de diferenciación entre las autoridades propiamente dichas y los órganos del Estado que no son tales, y que podemos calificarlos como auxiliares de la misma, estriba en la naturaleza de las funciones que realizan.

Se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, el órgano del Estado que posee autoridad es aquel órgano del gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, reacción o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas que puedan presentarse dentro del Estado. Al respecto Gabino Fraga comenta, cuando las facultades otorgadas a un órgano, implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones se tiene el concepto de autoridad.

A diferencia de las organizaciones autoritarias los llamados auxiliares carecen de facultades de decisión y ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones.

Por lo que para considerar si un Organismo Descentralizado puede figurar como autoridad responsable en un juicio de amparo, se debe precisar si los actos que realiza frente a los particulares deben reputarse como actos de autoridad en los términos y ya definidos.

⁶⁰ Burgoa Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 2002, p.183. Autoridad equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo y es referida al Estado, como organización jurídica y política de la organización humana, implica el poder con que este está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo desacatarlo, en una palabra es poder de Imperio, emanado de la soberanía cuyo titular real es el pueblo,

En opinión de Burgoa los actos de los Organismos Descentralizados en lo que se refiere a su régimen interno, no son actos de autoridad para los efectos del amparo, pues aunque puedan ostentar los caracteres de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, no provienen de ningún órgano estatal, además de que los componentes de un Organismo Descentralizado, no gozan de garantías individuales, no son gobernados, las que sólo pueden darse en una relación de supra/subordinación.

En cuanto a las relaciones externas el Organismo Descentralizado se comporta como un particular, realizando actos de variada índole que carecen en sí mismos de fuerza compulsora de acuerdo a la opinión de Burgoa, por lo tanto dichos actos no son de autoridad y contra ellos no procede el amparo, en la inteligencia de que cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, se deberá recurrir al juicio de garantías, donde el Descentralizado figure como tercero perjudicado en los casos contemplados por el artículo V, fracción III de la Ley de Amparo:

Son partes en el juicio de amparo, fracción III, el tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

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

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

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

IV El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

Para Burgoa, en resumen el amparo procede contra Organismos Descentralizados, únicamente cuando se realiza en sus relaciones externas siempre y que por prescripción legal, deba ser ineludible y fatalmente ejecutados por alguna autoridad del Estado frente al particular por vía coactiva, cuando la ley le refute como parte ejecutora, es decir, cuando el Organismo Descentralizado goce de fuerza compulsora.

4.3 La Doctrina sobre la Autoridad Responsable

La ley de amparo señala en su artículo 11, es autoridad responsable la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar, la Ley o acto reclamado.

Para comprender el concepto de autoridad responsable es necesario primero definir el concepto de autoridad, la autoridad tiene como misión fundamental dar órdenes contra la voluntad de aquellos a quien van dirigidas, la imposición de una obligación supone también los medios necesarios para cumplirla, pero dicha autoridad a su vez debe generar disposición a la obediencia, lo que le da estabilidad al poder.

La definición del concepto de autoridad es fundamental ya que es la piedra angular para identificar los órganos del Estado con dicha cualidad y que por tanto sean responsables de violar las garantías individuales como lo indica el artículo 103 constitucional.

A fin de dar más claridad al tema, nos referiremos al concepto de Estado y poder de Kelsen; el Estado realiza funciones a través de autoridades, y éstas tienen referencia a los poderes del Estado, la palabra poder resulta equivalente a diferentes funciones que ejerce el Estado, por lo que en el ejercicio de tales funciones, las autoridades incurren con sus actos en las hipótesis de amparo, de acuerdo al artículo 103 constitucional:

Leyes o Actos de Autoridad

Que violen las garantías constitucionales

Vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados

Invadan la esfera federal

De acuerdo con Burgoa el órgano del Estado se sustantiva en una persona u órgano colegiado, los cuales tienen titularidad de facultades de decisión o ejecución realizables conjunta o separadamente, con dichas facultades de ejecución, se crean modifican o extinguen situaciones de hecho o derecho las cuales pueden violar las garantías constitucionales.

Definición de autoridad; es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado produce la extinción o modificación de situaciones jurídicas o fácticas en forma imperativa.

Artículo 11 Ley de Amparo; es autoridad responsable la que dicta, promulga, pública, ordena y ejecuta o trata de ejecutar la Ley o acto reclamado.

De acuerdo a la definición del artículo 11, la relación litis quejoso/autoridad responsable es el requisito esencial de la demanda de amparo, así como precisar el acto concreto de aplicación de la Ley, o el acto de autoridad reclamable. En cuanto al acto reclamado, la ley no expresa lo que se entiende por el mismo, pero lo podemos explicar de la siguiente manera, conducta positiva, negativa u omisiva que el quejoso imputa a una autoridad en el juicio de amparo (independientemente de que sea cierto o no) y que bajo su personal punto de vista resulta violatorio de sus garantías constitucionales.

La existencia del acto reclamado es el requisito indispensable, de la procedencia del juicio de amparo. A fin de comprender el concepto de acto reclamado es importante hacer los siguientes señalamientos; en las tres fracciones del artículo 103 encontramos el concepto de leyes o actos de autoridad que genéricamente reciben el nombre de acto reclamado el cual se traduce en una disposición o en un hecho concreto autoritario y particular.

Acto es todo hecho voluntario o intencional que tiende a la consecución de un fin, en el caso del amparo, el acto reclamado sólo puede ser producido por el órgano del Estado, pues como establece la jurisprudencia los actos de particulares no pueden ser objeto del juicio de garantía.

Para Burgoa el acto de autoridad es cualquier hecho voluntario, intencional, negativo o positivo, imputable al órgano del Estado, consistente en una decisión o ejecución o ambas conjuntamente que producen afectación a situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan, imperativa, unilateral o coercitivamente.

Los componentes de los actos se descomponen en los siguientes elementos:

La voluntariedad es lo que distingue a un acto de un acontecimiento.

La intencionalidad es la causación de afectación

La decisión o ejecución es lo que le otorga su naturaleza autoritaria y la imperatividad, unilateralidad y coercitividad que son las formas en las que se realiza la afectación.

La afectación es igual al acto reclamado, es decir, la lesión a cualquier derecho o interés jurídico del gobernado, es decir, el agravio, el cual puede provenir de una ley o un acto en estricto sensu⁶¹.

⁶¹ Ibidem. página, 203

Respecto a la unilateralidad, imperatividad, y coercitividad que caracterizan el acto de autoridad, se desprende que este es siempre un acto de gobierno o de imperio por consecuencia es un acto reclamado, mediante el cual un órgano estatal afecta la esfera del gobernado.

El acto de autoridad sólo puede darse, desde el punto de vista jurídico, en relaciones de supra/subordinación y no de supra/ordinación o coordinación.

El acto reclamado consiste en cualquier hecho voluntario, intencional, negativo o positivo desarrollado, por un órgano de Estado, consistente en una decisión o ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas con el nombre o bajo la connotación jurídica de garantías constitucionales⁶²

El acto reclamado debe ser decidido o ejecutado por la autoridad responsable, de ahí que uno de los puntos claves para la definición de la autoridad responsable es que la misma actué con imperio, con soberanía⁶³, de tal forma que si actúa en forma diversa aunque sea un órgano gubernamental no pudiera ser tenida como autoridad para los efectos del amparo.

En este contexto teórico encontramos múltiples definiciones de autoridad responsable por diferentes autores que a continuación citamos:

José R. Padilla, Autoridad responsable es el órgano de gobierno que al desplegar su facultad de imperio y produciendo una ley, sentencia o acto genérico agravia al gobernado.

Andrés Lira, la autoridad responsable, es la entidad pública, que sea titular del poder de decisión y/o ejecución que exceda los límites de su poder que altere los derechos del gobernado.

Carlos Arellano García, la autoridad responsable responde al acto reclamado⁶⁴.

Valdemar Martínez Garza, La autoridad responsable no depende de su autoridad formal, pues las autoridades de facto pueden ser enjuiciadas en el procedimiento de amparo.

⁶² Ibidem página. 205

⁶³ A Juan Bodino se le reconoce como el creador del concepto científico de soberanía, el contenido de su definición es filosófico y jurídico, lo incorpora como elemento esencial del Estado y significa la suprema autoridad, Diccionario Jurídico Coraminas op. cit., página 30.

⁶⁴ Citados por Martínez Garza Valdemar, La autoridad responsable en el juicio de amparo en México, Editorial Porrúa, México 1995, páginas 45 a 48.

Burgoa, la autoridad responsable es el órgano estatal que de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular determinada, de una manera imperativa mediante infracción de las garantías constitucionales.

La autoridad puede estar establecida conforme a la ley, o no estarlo, así sus actos pueden implicar ejecución o no, puede actuar o abstenerse de hacerlo, puede obrar dentro de sus atribuciones, o fuera de ellas (usurpando funciones que no le corresponden legalmente).

En tales condiciones habrá de contemplarse una definición del concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo distinta a la que se entiende en el vocablo de Derecho Público (órgano de Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre)⁶⁵.

En cuanto a la jurisprudencia basada en las ideas de Ignacio Vallarta, sobre la procedencia del amparo contra las autoridades de facto, sostiene que las autoridades son personas que disponen de la fuerza pública, con independencia o no que tengan facultades para ello, pues pueden actuar públicamente debido a la fuerza de que disponen.

Ahora bien después de haber hecho una revisión de los diferentes criterios que tratan de definir a la autoridad responsable trataremos de arribar a una conclusión.

No esta claro que sea la competencia de la autoridad para emitir el acto reclamado, lo que determina su calidad de responsable.

Ya que en ausencia de competencia constitucional, no podría ser atacada en el amparo, ya que dicha autoridad no puede ser señalada como responsable al no ser competente.

Tampoco es el acto reclamado el que define este carácter, pues no habiendo lesión jurídica porque el acto es inexistente, la calidad de la autoridad subsiste por el sólo hecho de que el quejoso en su demanda, le haya atribuido el acto reclamado.

No es la afectación a un particular, ni la violación de garantías individuales lo que determina su calidad de responsable ya que no puede existir acto reclamado y sin embargo, el carácter de responsables es indiscutible.

No es autoridad responsable por el sólo hecho de realizar su ejecución y utilizar la fuerza pública, pues hay algunos actos que sin ejecutarse pueden reclamarse por el amparo,

⁶⁵ Burgoa Ignacio, op.cit., página. 187.

por ejemplo la violación al artículo octavo constitucional, abstenerse a responder al peticionario en un tiempo breve, el levantamiento de embargo negado por los jueces, o las resoluciones interlocutorias que declaran infundado el incidente de falta de personalidad.

Por tanto podemos concluir; la naturaleza jurídica no determina el carácter de autoridad responsable, la aplicación de la fuerza pública tampoco, no es la competencia quien determina esta calidad, lo que importa es la participación del órgano del Estado, depende de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados y esta problemática sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional.

A continuación y en relación al párrafo anterior, reproducimos la resolución al siguiente recurso de Queja:

76/76 Soledad Govea Carrillo
28 de octubre de 1976
Unanimidad de votos
Ponente; Gilberto Liébana Palma

Autoridades quienes lo son: el carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con vista de los informes justificados y de las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular; en consecuencia debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad sin prejuicio de que en la audiencia se resuelva si tiene o no tiene tal carácter.

Lo que consideramos un criterio acertado ya que no es la naturaleza jurídica lo que determina el carácter de la autoridad responsable para los efectos del amparo, ya que lo importante en el caso de los Organismos Descentralizados es la participación que hayan tenido en el nacimiento del acto reclamado, la que tuvieron o pudieran llegar a tener en su ejecución pues como acto futuro es el único que puede ser materia del juicio de garantías.

La admisión de la demanda por parte del juez de Distrito le da oportunidad al quejoso de acreditar tal calidad y de no hacerlo en la audiencia constitucional se decretará el sobreseimiento. Por lo que entidades de la administración pública federal centralizada o paraestatal, pueden ser designadas como autoridades responsables en el juicio constitucional, según sea su grado de participación en el nacimiento del acto reclamado o el que tuvieron o pudieran llegar a tener en su ejecución.

4.4 La Autoridad Responsable en el juicio de Amparo

El término de autoridad responsable aparece en 1897, fue definida como la autoridad que en el juicio de amparo podía rendir pruebas, producir alegatos, y pedir la exigencia de las notificaciones mediante oficio, a partir del 10 enero de 1936, el artículo 11 de la Ley de amparo la señala de la siguiente manera:

Es autoridad responsable la que dicta, promulga, pública y ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. El legislador únicamente ejemplificó las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos objeto del juicio de garantías pero no abordó las características que debe reunir ésta para ser considerada como tal para efectos de la procedencia de dicho juicio.

En tanto que el artículo 5 señala:

Son partes en el juicio de amparo

I El agraviado o agraviados

II La autoridad o autoridades responsables

III El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter, en los casos que ya fueron señalados en el capítulo anterior.

En cuanto a las jurisprudencias respecto a la autoridad responsable encontramos las que a continuación se transcriben.

Jurisprudencia en pleno y en salas, tesis 55

Autoridad responsable lo son no solamente la autoridad superior, que ordena el acto sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo y contra cualquiera de ellos procede el amparo.

Tesis 54 "El término autoridad 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 que por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

Suprema Corte de Justicia 1917-1965, sexta parte, tesis 54, Pág. 115)

Por sentencia del primero de abril de 1974, el primer tribunal colegiado en la materia administrativa del primer circuito, se precisó como criterio válido para caracterizar a las autoridades para los efectos de Amparo el que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la Fuerza Pública (informe de la S.C.de J., 1974, tercera parte, Tribunales Colegiados, Pág.63).

Finalmente la Autoridad Responsable se puede caracterizar de la siguiente forma:

I Autora del acto reclamado, identificándola como demandada en el juicio de amparo

II Como responsable de la violación de las garantías una vez que fue proferido el fallo amparatorio

III Como responsable en sus dos campos privado y público

Juicio de Amparo

La Suprema Corte de Justicia lo define; juicio para efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso que desde que se inicia en cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva.

El objeto del litigio es lo que el actor exige del demandado, consiste en un bien material o incorpóreo, o en una prestación de hacer o no hacer.

El objeto de los actos administrativos sigue lineamientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por el interés general o la utilidad pública.

Para Gabino Fraga ⁶⁶ la función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de otras funciones, o una situación de duda o conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellos pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal a un estado de incertidumbre sobre la interpretación alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

El quejoso exige de la autoridad responsable una prestación consistente en la invalidación del acto reclamado y que cumpla su obligación pública individual de restituir la garantía violada.

El quejoso exige y demanda de la autoridad responsable:

Que restituya el goce de la garantía

Que restablezca las cosas al Estado que se encontraban antes de la violación

Que obligue a la responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada y a cumplirla.

En la actualidad se ha ampliado la calidad de parte, a la autoridad responsable en el juicio de amparo, goza de derechos que la Ley le confiere, así como debe de cumplir las cargas y obligaciones que le son impuestas tanto legal como jurídicamente.

Respecto al papel de la autoridad responsable como contraparte, existe controversia a la que se refieren los siguientes autores de la siguiente manera:

⁶⁶ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1994, página 72.

Burgoa afirma que si es una contraparte, Juventino Castro señala; es una contraparte con características especiales, un funcionario público con imperio, la autoridad responsable dentro del juicio de amparo y particularmente en su situación frente al quejoso si tiene la calidad de parte demandada y por ende de su contraparte natural de quien exige un comportamiento activo, negativo, o simplemente abstensivo según sea la violación de la constitucionalidad alegada, para otros autores entre los que se encuentra Alfonso Noriega, quien sostiene el criterio de que la autoridad responsable no es contraparte, pues no se demanda el cumplimiento de una obligación sino la discusión de una apreciación sobre la aplicación de la Ley ⁶⁷.

4.5 Los Organismos Descentralizados y la Autoridad Responsable en el Juicio de Garantías

Los actos administrativos se dividen en internos y externos:

Desde el punto de vista interno en la Administración Pública existen órganos del Estado que tienen poder de mando, o sea, deciden, emiten y/o ejecutan ordenes, ejercen poder disciplinario sobre los empleados subordinados, dictan normas de organización por lo que son autoridades sólo con trascendencia interna.

Los externos proyectan sus efectos fuera del ente público, es decir sobre otros sujetos de derecho, y es aquí donde es necesario identificar la participación de los Organismos Descentralizados como autoridad responsable, ya que su participación es tan variada que se vuelve confuso señalar su responsabilidad en tanto que autoridades, en ocasiones estos organismos emiten consultas que son utilizadas por otros órganos del Estado y sirven de fundamento para emitir actos eminentemente autoritarios cuyas características son; unilateralidad, imperatividad, coercitividad. Hay también órganos auxiliares que se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo en los casos en que la Ley estima, en forma transitoria y ocasional.

Hay otros Organismos Descentralizados que coadyuvan, con las autoridades, bien sea preparando técnicamente el negocio que ante ellas se ventila, proporcionándoles consulta o bien prestándole una colaboración general que no en todos los casos es

⁶⁷ Martínez Garza Valdemar, op cit, página 56.

obligatoria, por lo que pueden llegar a tener facultades de decisión y ejecución y por ende de imponer sus determinaciones.

Así tenemos que aunque el orden interno les concede atribuciones tales como la facultad disciplinaria, de dirección, supervisión y vigilancia que se constituye en el poder de mando, lo que permite la subordinación de un órgano con otro no en todos los casos se puede caracterizar como autoridad responsable para efectos del juicio de garantías.

Para Burgoa por ejemplo⁶⁸; es posible identificar de una manera general los actos de un organismo descentralizado, atendiendo a sus relaciones externas, pues si carecen de fuerza compulsora frente a los particulares, no serán autoridad, en cambio "Cuando las resoluciones que emita un organismo descentralizado deban necesariamente por imperativo legal, ser acatadas por alguna autoridad estatal de manera que esta no deba sino cumplirlas coercitivamente frente al particular, sin ejercer ninguna potestad decisoria, es decir, sin ponderarlas por sí mismas desde el punto de vista de su validez o invalidez, legalidad o ilegalidad, o de su procedencia o improcedencia, tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles de ser impugnados en el amparo"

Por lo que podemos concluir que los actos emitidos por un organismo descentralizado en su calificación de autoridades o no para los efectos del juicio de garantías, estriba según el autor, en que la ley determine que otro organismo distinto, que si es autoridad estatal, ejecute frente al particular la determinación de la entidad descentralizada, sin que en manera alguna intervenga el órgano ejecutor estatal en su estimación sobre la oportunidad o legalidad.

Para Octavio Hernández⁶⁹ tendrán calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo de acuerdo a la doctrina y a la jurisprudencia "Cuando están provistas de facultades decisorias y ejecutivas, en el ejercicio de las cuales dicten u ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, actos que por sí mismos puedan ser obligatorios para personas ajenas al propio organismo, cuando estén provistos de facultades decisorias en ejercicio de las cuales dicten u ordenen actos cuya ejecución forzosa, obligatoria para tales personas ajenas al propio organismo, quede al cargo del Estado".

⁶⁸ Ibidem, página 303.

⁶⁹ Martínez Garza Valdemar, idem.

Carlos Arellano García opina que los organismos descentralizados si pueden ser parte en el juicio de amparo como autoridad responsable cuando estén en la posibilidad de actuar sin la intervención de un órgano centralizado de la administración ⁷⁰.

La impugnabilidad de los actos de autoridad responsable centralizados o descentralizados, actúa con potestad, imperio o soberanía cuando la voluntad de este se imponga a los gobernados.

Habrá imperio, potestad o soberanía en el órgano estatal centralizado o descentralizado cuando la voluntad de este se imponga sin darle relevancia al posible consentimiento de los gobernados.

Con respecto a los Organismos Descentralizados de carácter consultivo la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala en el caso de la Comisión Agraria Mixta;

La Comisión Agraria Mixta, no es autoridad para los efectos del amparo, el dictamen que rinden las Comisiones Agrarias Mixtas sobre la procedencia o improcedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los artículos 237 Código Agrario y 291 de la Ley de Reforma Agraria, debido a que constituyen una simple opinión que tales órganos someten al ejecutivo local la cual puede adoptarse o rechazarse por el gobernador del Estado en la resolución que dicte de conformidad con los artículos 238 del Código Agrario y 292 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Los órganos de consulta que emiten opiniones no pueden ser autoridades responsables para el juicio de amparo, no tienen capacidad para emitir y resolver.

La Suprema Corte de Justicia ha sido casuista para determinar cuando un órgano del Estado, tiene o no el carácter de autoridad para efectos del amparo, en nuestro país lo que importa para demandar el juicio de garantías, es determinar si el acto proviene o no de una autoridad responsable.

Controversias en que la autoridad federal figura como autoridad responsable ⁷¹:

Por autos de autoridad que violen garantías constitucionales

Por leyes que violen garantías individuales

Por reglamentos que violen garantías individuales

Casos en que la Federación vulnera o restringe la soberanía de los Estados y

casos en que los Estados invaden la esfera de autonomía Federal

Controversias Constitucionales

Otras controversias exclusivas de los Tribunales de Justicia Federal

⁷⁰ Citados por Martínez Garza Valdemar, op. cit., página 137.

Autoridad responsable, el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, no dan una definición clara, como tampoco el artículo 11 de la Ley de Amparo, en cada caso particular se ha definido si tal o cual órgano tiene o no, el carácter de autoridad para los efectos del amparo.

Las jurisprudencias anteriores señalaban; las autoridades son personas que disponen de la fuerza pública, con independencia de que tengan o no facultades para ello pues pueden actuar públicamente debido a la fuerza de que disponen ⁷².

Con respecto a esta tesis Góngora Pimentel señala, de seguir ciegamente la redacción de la tesis jurisprudencial quedarían afuera todos aquellos actos de autoridad en el que no se hubiera realizado un acto de ejecución pública material, a través de la fuerza pública y son muchos ⁷³, y es precisamente en el apartado de los casos concretos que analizaremos la declaración de autoridad responsable por parte del Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Comisión Federal de Electricidad, durante la presidencia del ministro Góngora Pimentel en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dando un cambio en cuanto a la interpretación de la definición de autoridad responsable.

Finalmente la Corte modificó su criterio, el cual se encuentra contenido en la jurisprudencia PXXVIII/97, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 118, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Febrero de 1997, Novena Época, que a la letra dice: "Autoridad para los 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 del gobernado".

La parte fundamental del análisis de esta tesis es precisamente el estudio de las jurisprudencias en dos casos concretos en los que precisamente varío el criterio de la Corte y son: Contradicción de Tesis 41/2002-SS, donde se determina que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad responsable en materia de amparo en el caso de apercibimiento de realizar corte del suministro o lo realiza.

Y el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, será autoridad responsable al desincorporar de la esfera jurídica de un gobernado, los derechos que le asistían al

⁷¹ Serra Rojas Andrés, op. cit., Tomo II, página. 431.

⁷² Jurisprudencia Quinta Época, Tomo IV, página. 1067, Tomo XXIX, página. 1180, Tomo XXXIII, página. 2942, Tomo LXV, página 2931, Tomo LXX, página 2262.

⁷³ Góngora Pimentel, Saucedo Zavala, Suspensión del acto reclamado, Editorial Porrúa, México 2002, página 130.

ubicarse en la situación jurídica de alumno, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo del 2002, página 320.

4.6 Jurisprudencias y Tesis aisladas

Jurisprudencia, la palabra jurisprudencia tiene dos acepciones distintas, una de ellas equivale a Ciencia del Derecho o Teoría del orden Jurídico Positivo. La otra designa el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales, es fuente formal del Derecho ante las lagunas de la Ley. Cuando el texto legal es oscuro o dudoso, la jurisprudencia implica una labor de creación jurídica, al precisarse el alcance y sentido de la Ley se introducen nuevos elementos que vienen a vitalizar y a enriquecer el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto la jurisprudencia es la interpretación reiterada y uniforme sobre un punto de derecho que hacen la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito y que consta en las ejecutorias que pronuncian dentro del proceso constitucional del amparo.

La generalidad de las legislaciones dota a los juzgadores la determinación de la regla jurídica individualizada, a falta de disposición aplicable. La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales Colegiados de Circuito es fuente de Derecho, lo cual se encuentra establecido en la exposición de motivos a las reformas al artículo 107 constitucional en 1950.

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, podrá referirse tanto a la interpretación de la Constitución, como a Leyes y Reglamentos Federales o Locales y a Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, siendo obligatoria para:

Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito

Juzgados de Distrito

Tribunales Militares y Judiciales de Orden Común de los

Estados y del Distrito Federal

Tribunales Administrativos

Tribunales Agrarios y del Trabajo tanto Locales como Federales

Los Tribunales Colegiados de Circuito también pueden establecer jurisprudencia en las materias de su competencia, siendo obligatoria para los mismos, así como para los Jueces de Distrito, Tribunales Judiciales del Fuero Común, Administrativos, Agrarios y del Trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

La Ley de Amparo en los artículos 192 y 193 señala el método para formular jurisprudencia.

El artículo 192 de la Ley de Amparo, establece que "las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno, constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por 11 ministros", en el artículo 193 se establece que " las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que lo integran"

El artículo 193, " La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales judiciales y militares del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado".

Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, para la existencia de un conflicto de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de Circuito, que tenga por objeto decidir que tesis debe prevalecer con carácter de Jurisprudencia deben concurrir los siguientes supuestos:

- a) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales
- b) Que la diferencia de criterios se presenten en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas y
- c) Que los distintos criterios provengan de los mismos elementos

Tesis Aislada

Al igual que la jurisprudencia, la tesis aislada cuando el texto legal es oscuro o dudoso, implica una labor de creación jurídica, al precisarse el alcance y sentido de la Ley introduciendo nuevos elementos que enriquecen el ordenamiento jurídico, a diferencia de la jurisprudencia que debido a su reiteratividad y uniformidad sobre un punto de interpretación es obligatoria, la tesis aislada no es obligatoria pero crea un precedente.

4.7 Casos concretos

En este apartado se hace el análisis de la jurisprudencias a que dieron lugar los casos de Comisión Federal de Electricidad y el de la Universidad Autónoma de México por parte del Poder Judicial de la Federación

El criterio que sostuvo la Corte en cuanto autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo durante prácticamente 61 años, desde 1936 a 1997, fue; Autoridades son personas que disponen de la fuerza pública, con independencia de que tengan o no facultades para ello, pues pueden actuar públicamente debido a la fuerza de que disponen, de donde el elemento fundamental para determinar a la autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo fue el tener fuerza pública, o bien, disponer de la misma, criterio que dejaba en indefensión al gobernado pues son múltiples los organismos del Estado que dictan actos de autoridad violatorios de las garantías individuales de los ciudadanos, y que debido al criterio sostenido por la Corte y a la imprecisión del artículo 11 de la Ley de Amparo, respecto a la autoridad responsable, imposibilitaban a los gobernados de interponer el juicio de garantías, ya que la autoridad al no contar con el elemento distintivo que la Corte le definió como imprescindible para considerarla como tal, para los efectos del juicio de amparo, es decir la fuerza pública, por lo que toda demanda interpuesta contra organismos públicos era desechada pues al no existir autoridad responsable, tampoco existen actos de autoridad y por tanto el juicio de amparo no tenía objeto, quedando en estado de indefensión los gobernados. Este criterio funcionaba al principio, pues el Estado no era un organismo complejo y sus funciones consistían fundamentalmente en la administración de la seguridad pública, la salud pública y algunos servicios de importancia fundamental para la comunidad como lo es la educación. Con el desarrollo de la vida moderna y la creciente evolución de la tecnología y la ciencia, la sociedad se transformó convirtiéndose en un intrincado nudo de relaciones sociales, así como múltiples necesidades demandadas por la misma, debiendo ser atendidas por el Estado en tanto que garante del bien común, por lo que creció en funciones convirtiéndose en un ente más complejo. Para administrar tales funciones surgieron otro tipo de organizaciones comprendiendo desde los más variados servicios hasta las actividades empresariales del Estado, lo que devino en la denominada Administración Paraestatal, fenómeno que surge típicamente caracterizado en 1937 con la creación de la Comisión

Federal de Electricidad, que tiene por función; la generación, transformación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica para el servicio público ⁷⁴.

Esta intervención del Estado en la economía fue en creciente aumento en la década de los setenta en donde el Estado realiza tan múltiples y variadas funciones a través de la Administración Pública Paraestatal, mediante los Organismos Descentralizados, entre otros, que como partes integrantes del Estado son en ciertas condiciones autoridades y realizan actos de autoridad unilaterales por los que crean modifican y extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera del gobernado y que no disponen de la fuerza pública, situación por la cual en 1997, la Corte, acorde con la evolución de la sociedad y los organismos del Estado, modifica su criterio señalando: "Autoridades para los 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 del gobernado"⁷⁵, abandonándose de esta manera la vieja tesis de Vallarta, en cuanto a que lo que definía la autoridad responsable era la utilización o disposición de la Fuerza Pública, abriendo la expectativa de una mayor impartición de justicia para el gobernado.

Esta modificación del criterio de la Corte sirvió de apoyo y abrió el camino para futuras demandas, pues estas ya no son desechadas, sino que son admitidas y en cada caso concreto según el grado de participación de los Organismos Públicos Descentralizados se define si tienen o no la característica de autoridades responsables para los efectos del juicio de amparo, los casos seleccionados para esta tesis fueron; las jurisprudencias que determinaron el carácter de autoridad responsable a la Comisión Federal de Electricidad como a la Universidad Nacional Autónoma de México, en este último caso con algunos cuestionamientos. Como se expresa en los razonamientos que se exponen posteriormente, estas resoluciones permitieron la obtención de la justicia federal que hasta antes se encontraba vedada, dando lugar a jurisprudencias que confirman que los Organismos Descentralizados en algunos casos son Autoridad Responsable

⁷⁴ De acuerdo a las modificaciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que a partir de 1992 contempla otras modalidades de generación como la autogeneración y la producción independiente, que es la participación privada en electricidad.

⁷⁵ Jurisprudencia en Pleno XXVII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 118, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, febrero de 1997, Novena Época.

Comisión Federal de Electricidad

En el caso de CFE, la jurisprudencia se resuelve por contradicción de tesis 41/2002-SS, ponente Guillermo Ortiz Mayagoitia, en la que se determinó que el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad, es autoridad responsable cuando percibe o realiza el corte del suministro eléctrico, dado que es un Organismo Público Descentralizado, que con fundamento en la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, puede realizar tal atribución en forma unilateral, y que en cuanto a la relación contractual para la prestación del servicio, el gobernado no se encuentra en plano de igualdad sino de supra/subordinación, ya que se trata de un contrato de adhesión, por lo cual no se está frente a un contrato clásico en tanto acuerdo de voluntades, por lo que el gobernado se encuentra en situación de indefensión, en este sentido, la Comisión Federal de Electricidad está en el supuesto de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en febrero de 1997, (“Autoridad para los efectos del juicio de Amparo los son aquellos funcionarios de Organismos Públicos que con fundamento en la Ley emiten actos unilaterales que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera del gobernado”), por lo que se concluye, se le considera como autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

Universidad Nacional Autónoma de México

En cuanto a la jurisprudencia emitida respecto a la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante la jurisprudencia de la Segunda Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diciembre de 2002, ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, podemos señalar que tuvo también como antecedente la tesis I.4o. A. 194A, como resolución al recurso de Queja 344/96, interpuesto por José Zarukan Kermez, en su carácter de presidente del Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, mismo que se resolvió por unanimidad de votos y cuyos argumentos son:

La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México; significa libertad para nombrar autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la ingerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad. Por lo que si en la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnan atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de

los particulares y aún en contra de su voluntad de imponer determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo.

Tomando como referencia la tesis antes citada, se resuelve la jurisprudencia 12/2002, Universidades Públicas Autónomas:

La determinación mediante la cual desincorporan de la esfera jurídica de un gobernado los derechos que le asistían al ubicarse en la situación jurídica de alumno, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo. las Universidades Públicas son Organismos Descentralizados y por tanto, forman parte de la Administración Pública y por ende de la Federación que se encuentran dotados legalmente de autonomía en términos del artículo tercero fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de orden general, de esta forma una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una Universidad Pública Autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo.

En este caso, la argumentación es, la Autonomía Orgánica no esta por encima del orden jurídico nacional, en razón de que la UNAM forma parte de la Administración Pública Federal, y los actos administrativos internos se dan dentro de una relación de supra/subordinación para el alumno, lo que implica un acto de unilateralidad.

Al respecto, podríamos afirmar que si bien es cierto la Autonomía Orgánica no esta por encima del orden jurídico nacional, también lo es que la misma Autonomía le permite a la Universidad emitir una serie de reglamentaciones internas, las cuales mantienen su orden y organización, en tanto que constituye una Institución Educativa, mismas que son del conocimiento del alumno y en las que también participa en su elaboración mediante la elección de sus representantes al Consejo Universitario, se considera que la aplicación de las mismas no provienen de un acto unilateral sino consensuado, y que en caso de presentarse alguna violación a los derechos individuales contenidos en la reglamentación universitaria, existe la posibilidad de impugnarlos ante la Defensoria de los Derechos Universitarios.

Sin embargo, el análisis de la legislación universitaria permite hacer los razonamientos que se presentan a continuación:

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México

Artículo 7, El Consejo Universitario estará integrado por;

I El Rector

II Por los Directores de Facultades Escuelas e Institutos

III Por Representantes Profesores y Representantes Alumnos de cada una de las Facultades y Escuelas en la forma que determine el Estatuto

IV Por un Profesor Representante de los Centros de Extensión Universitaria
V Por un Representante de los Empleados de la Universidad
El Secretario General de la Universidad lo será también del Consejo

Artículo 8. El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades;

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

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

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

En relación con en *Estatuto General de la Universidad*

El artículo 34 del mismo Estatuto señala, son obligaciones y facultades del Rector:

I Tener con la salvedad que fija el artículo 30, la representación legal de la Universidad Nacional Autónoma de México y delegarla para casos concretos, cuando lo juzgue necesario;

II Convocar al Consejo y presidir sus sesiones,

III Proponer al Consejo la designación de los miembros de las Comisiones permanentes y las especiales y actuar como presidente exoficio de las mismas

IV Cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones de la junta de gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario, salvo el caso de veto.

V Vetar conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente, los acuerdos generales o relativos a asuntos concretos que dicte el Consejo Universitario y que no tengan carácter técnico

VI Formar las ternas para las designaciones de directores de Institutos y someterlas a la Junta de Gobierno conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley,

VIII Hacer en los términos de los reglamentos respectivos las designaciones o cambios o promociones del personal docente o técnico.

Artículo 41, corresponderá a los Directores de Facultades y Escuelas:

I Representar a su Facultad.

II Concurrir a las sesiones del Consejo Universitario con voz y voto,

III Nombrar al secretariado con aprobación del Rector y proponer a este la designación del personal técnico y administrativo. El secretario deberá tener, por lo menos tres años de servicios docentes y profesar una cátedra en el momento de su designación.

IV Proponer el nombramiento del personal docente una vez satisfechas las disposiciones del Estatuto y de los Reglamentos.

V Convocar a los Consejos Técnicos y a los Colegios de Profesores y presidir con voz y voto las sesiones de los primeros.

VI Velar dentro de la Facultad y Escuela, por el cumplimiento de este Estatuto, de sus Reglamentos, de los planes y programas de trabajo, y en general de las disposiciones y acuerdos que normen la estructura y funcionamiento de la Universidad, dictando las medidas conducentes.

VII Cuidar que dentro de la Facultad o Escuela se desarrollen las labores ordenada y eficazmente, **APLICANDO LAS SANCIONES** que sean necesarias conforme al Estatuto General y sus Reglamentos.

VIII Profesar una cátedra en la Facultad o Escuela

Artículo 93 Los miembros del personal académico y de los alumnos serán responsables ante el Tribunal Universitario previa remisión que de los casos se haga por las autoridades señaladas en los artículos tercero inciso 3 y 5 de la Ley Orgánica, así como de los Directores de plantel y de Centros a que aluden respectivamente los artículos 43 y 52-E de este Estatuto y séptimo del Reglamento General de los Centros de Extensión Universitaria.

TRATANDOSE DE CASOS DE INDISCIPLINA DE LOS ALUMNOS, EL RECTOR Y LOS DIRECTORES DE LAS ENTIDADES ACADÉMICAS A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR, PODRÁN SANCIONARLOS DE MANERA INMEDIATA CON AMONESTACIÓN, ASIMISMO PODRÁN SUSENDERLOS O EXPULSARLOS PROVISIONALMENTE CON LA FINALIDAD DE SALVAGUARDAR EL ORDEN Y LA DISCIPLINA UNIVERSITARIA.

EL RECTOR Y LOS DIRECTORES DE LAS ENTIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE ARTÍCULO DEBERÁN REMITIR EL CASO AL TRIBUNAL UNIVERSITARIO DENTRO DE UN PLAZO QUE NO EXCEDA DE TRES DIAS A LA SUSPENSIÓN O EXPULSIÓN

PROVISIONAL, PARA QUE RESUELVA DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL UNIVERSITARIO Y DE LA COMISIÓN DE HONOR CONVIRTIÉNDOSE EN INTERESADOS PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES.

PARA LA REVISIÓN DE LA SANCIÓN DE AMONESTACIÓN, EL INTERESADO DEBERÁ SOLICITARLA ANTE EL TRIBUNAL.

Es del conocimiento de la comunidad universitaria, que el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su artículo 98, señala; las sanciones que podrán imponerse en los casos que no tengan expresamente señalada una pena, serán las siguientes:

I A los miembros del personal académico

- A) Extrañamiento
- B) Suspensión
- C) Destitución

II A los alumnos

- A) Amonestación
- B) Negación de créditos o cancelación de los concedidos respecto al pago de cuotas
- C) Suspensión o separación de cargos o empleos que desempeñen
- D) Suspensión hasta por un año de sus derechos escolares
- E) Expulsión definitiva de la Facultad o Escuela

Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios

Artículo 1, La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

Artículo 6, La Defensoría de los Derechos Universitarios estará facultada para recibir las reclamaciones o quejas de los afectados en los derechos de carácter individual que les otorgan tanto la Ley Orgánica como el Estatuto General y la Legislación Universitaria, por actos resoluciones u omisiones de los funcionarios o dependencias administrativas o académicas y también podrá conocer de oficio de las denuncias que se publiquen en la prensa y en especial en la Gaceta de la UNAM.

Artículo 7, La Defensoría conocerá de oficio o a petición de parte de las reclamaciones, quejas o inconformidades o denuncias que formulen los estudiantes, profesores, investigadores, técnicos y académicos, cuando en las mismas se alegue la infracción de sus derechos de carácter individual por actos, resoluciones u omisiones contrarios a la Legislación Universitaria, cuando sean irrazonables o injustos, inadecuados o erróneos, o se hayan dejado sin respuesta las solicitudes respectivas dentro de un plazo razonable, tomando en cuenta los términos establecidos, en su caso para la Legislación Universitaria.

SE EXCLUYEN DE LA COMPETENCIA DE LA DEFENSORIA LAS AFECTACIONES DE LOS DERECHOS DE CARÁCTER COLECTIVO; LOS DE NATURALEZA LABORAL; LAS RESOLUCIONES DISCIPLINARIAS, LAS EVALUACIONES ACADÉMICAS DE LOS PROFESORES, COMISIONES DICTAMINADORAS O CONSEJOS INTERNOS O TÉCNICOS, ASI COMO EN GENERAL AQUELLAS VIOLACIONES QUE PUEDAN IMPUGNARSE POR OTRAS VIAS ESTABLECIDAS POR LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA.

En relación al artículo 98 del Estatuto General, anteriormente señalado en la legislación universitaria de carácter administrativo se afirma que sin haber un señalamiento expreso en cuanto a la conducta, existen sanciones, es decir, que la comunidad universitaria (académicos y alumnos) puede ser sancionada fuera de la

reglamentación interna que previene el binomio, violación al reglamento/pena: Esto es, existe la sanción para conductas no previstas.

En tanto que el artículo 93 del mencionado Estatuto señala, que en casos de indisciplina el rector y los directores de las entidades académicas podrán sancionar de manera inmediata con amonestación, suspensión o con expulsión provisional. En el artículo 34 del propio estatuto, que se refiere a las facultades y obligaciones del Rector no le especifica una atribución sancionadora de esa naturaleza. El artículo 41 señala las atribuciones de los Directores de Facultades y Escuelas, que en la fracción séptima determina; cuidar que dentro de la facultad o escuela se desarrollen las labores ordenada y eficazmente, *APLICANDO LAS SANCIONES QUE SEAN NECESARIAS CONFORME AL ESTATUTO GENERAL Y SUS REGLAMENTOS*, por lo que en todo caso los que estarían facultados para imponer la sanción son los Directores de Facultades y Escuelas. Con respecto a la formulación de las sanciones en el artículo 98, se considera que por la gravedad de las mismas, en el caso de la expulsión, y de acuerdo a la legislación emitida, la autoridad competente para su señalamiento es el Consejo Universitario en base al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Universidad, fracción 1, que textualmente, determina la necesidad de expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente, y administrativo de la Universidad.

De el análisis anterior se deduce que existe la necesidad de hacer una revisión a la reglamentación universitaria, en cuanto a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala Administrativa, se advierte que es una resolución controvertida, por lo que a continuación se señalan las posiciones existentes.

Al respecto, Burgoa comenta que la Ley Orgánica de la Universidad sólo establece lineamientos fundamentales para su estructuración y sus autoridades a quienes por modo general señala atribuciones.

La garantía individual entraña una relación jurídica de carácter constitucional entre el Estado y sus autoridades, por una parte, y el sujeto que como gobernado resienta en su esfera un acto de poder público, por la otra.

Por lo que esa relación jurídica no puede existir entre alumnos y profesores, o entre la UNAM y sus autoridades, ya que estas no son órganos del Estado, ni desempeñan el

poder público o poder de imperio que en los términos del artículo 41 Constitucional, se ejerce por medio de los poderes de la Unión en el ámbito Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia, por su parte en 1967 emitió la siguiente jurisprudencia en respuesta al recurso de queja 152/62, 25 de diciembre 1960:

La UNAM quejosa, carece del poder político de imperio, no dispone ni por mandato de la Ley ni de hecho, de esa fuerza que constituye una de las características fundamentales del Estado, y por ende, tales circunstancias contribuyen a fijar la naturaleza de la máxima casa de estudios fuera del concepto de autoridad responsable.

Posteriormente, la Corte argumenta, que la UNAM es una Universidad Pública de carácter cultural creada por el Estado como un Organismo Descentralizado y por ende, no es una entidad privada por lo que los actos de sus autoridades no son evidentemente actos particulares. Se arguye además que pueden concurrir los elementos intrínsecos del acto de autoridad, unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

En tanto que en la página 197 de su libro el Juicio de Amparo, Burgoa señala los argumentos que sostienen los que están a favor de la procedencia del juicio de amparo contra la Universidad: “ Los órganos universitarios imponen sus decisiones a profesores y alumnos, sin que éstos presten su aquiescencia para su emisión y sin que dentro del ámbito de la Universidad puedan eludir su obligatoriedad” , al respecto. Burgoa señala; la UNAM no es una ínsula en cuyos dominios no impere la Constitución, e indica que de aceptarse la procedencia del juicio de amparo contra la Universidad, se merma la Autonomía Orgánica de la misma.

En relación a lo que propone Burgoa en el párrafo anterior, también es del conocimiento de la comunidad universitaria que dispone de un mecanismo como el de Defensoría de los Derechos Universitarios⁷⁶, al cual puede acudir el alumno en última instancia para denunciar la violación a sus derechos, que obviamente no suplen al orden jurídico nacional y que tiene por función mantener el respeto a los reglamentos de orden administrativo y académico emitidos por la propia Institución dentro de las atribuciones que le concede la Autonomía Orgánica, en tanto exclusivamente actos administrativos internos, sin afectar en este sentido, los derechos del alumno como gobernado, por que de lo contrario, se restaría autoridad a los cuerpos directivos de la Institución.

Respecto del análisis de la legislación universitaria, con referencia al caso de la expulsión de un alumno el artículo 93 del Estatuto señala en su párrafo tercero que en los casos de aplicación de la sanción en las modalidades señaladas en este artículo, deberán

⁷⁶ Su anterior denominación era la de Tribunal Universitario

remitir el caso al Tribunal Universitario dentro de un plazo que no exceda a los tres días a la suspensión o expulsión provisional para que se resuelva de acuerdo a lo previsto con el Reglamento del Tribunal Universitario y a la Comisión de Honor.

Y el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, en su artículo 7, párrafo segundo señala; se excluyen de la competencia de la Defensoría las afectaciones de los derechos de carácter colectivo, los de naturaleza laboral, las resoluciones disciplinarias, o las evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Internos o Técnicos, así como en general aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria.

Por lo que al no haber ningún mecanismo de defensa del alumno en caso de expulsión, se le coloca en estado de indefensión frente a un acto unilateral de supra/subordinación interna, no previsto en la reglamentación, sino en forma oscura y ambigua, se reitera la necesidad de la revisión de la legislación universitaria, dando claridad a los reglamentos y sanciones derivados de ellos a fin de dirimir tales controversias dentro del ámbito universitario.

La posición de Burgoa en relación a los Organismos Descentralizados y el Amparo, es la que a continuación transcribimos "Estimamos que debe ensancharse la procedencia de nuestro juicio de amparo a efecto de considerar ejercitable la acción constitucional respectiva contra actos de entidades públicas que, sin ser órganos propiamente estatales, violen las garantías del gobernado, haciéndose necesaria en consecuencia, la reforma a la fracción primera del artículo 103 de la Constitución"⁷⁷. En cuanto a la propuesta de revisar el concepto tradicional de autoridad, para incluir en ella a los Organismos Descentralizados como lo señala Valdemar Martines Garza, en su libro la "Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo" Pág. 139, publicado por Editorial Porrúa en 1994, esta superado, ya que el concepto clásico de Autoridad Responsable fue modificado por la Corte en 1997. Este autor también refirió la necesidad de incluir los Organismos Descentralizados en el artículo 11 de la Ley de Amparo, lo cual consideramos complicado debido a la variedad de Organismos Descentralizados la multiplicidad de sus funciones en relación con la Administración Pública Centralizada. por lo que su definición como autoridad responsable será casuística.

En el apartado de los Organismos Descentralizados y la Autoridad Responsable en el juicio de amparo, se señalaron las funciones desempeñadas con respecto a la Administración Pública Centralizada, las que pueden ser; de naturaleza consultiva, obligada o no obligada, pueden jugar el papel de órganos auxiliares en la fundamentación técnica para la Administración Pública Central, o bien, pueden ser organismos coadyuvantes, entre otras, por lo que es imposible generalizar su participación como Autoridad Responsable, además, la diversidad de actividades que realizan se traducen en actos administrativos externos, los cuales no en todos los casos crean, modifican o transforman la esfera jurídica del gobernado.

Concluimos, la impugnabilidad mediante el juicio de amparo está determinada por un acto de autoridad en los términos ya definidos, implica la violación de las garantías individuales en la esfera jurídica del gobernado, emitido por la autoridad responsable, además de la no-existencia de un recurso de defensa ordinario, es la conjunción de éstas cuatro condiciones lo que determina la procedencia del juicio de amparo, lo cual sólo podrá resolverse mediante el estudio de cada caso concreto, y por tanto, la resolución que emita la Audiencia Constitucional determinará si se sobresee la demanda, porque dicha autoridad no puede ser considerada como Autoridad Responsable, para los efectos del juicio de Amparo, o bien, si de lo contrario, se resuelve que si es Autoridad Responsable y procede la demanda.

En el caso de la UNAM además se debe de señalar que algunos actos administrativos internos, también pueden ser considerados como actos de autoridad y el emisor como autoridad responsable, de acuerdo a lo que establece la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia Nación.

En particular el caso de la UNAM, es el más controvertido de lo que se analizó en esta tesis, por lo que con respecto a esta resolución, se reitera que existen otros criterios respecto a la misma en el sentido de que el juicio de amparo debió ser improcedente en este caso, ya que no es razón suficiente el que no se haya previsto internamente un medio de defensa para el alumno, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra la UNAM, además que como afirma Burgoa los derechos universitarios no son garantías

⁷⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, Proyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución de 1917, Editorial Porrúa,

constitucionales, los alumnos no son gobernados y la UNAM no forma parte del Supremo Poder de la Federación, artículo 49 de la Constitución

De los resultados del análisis anterior surge la necesidad de la revisión y modificación de la legislación interna de la Universidad a fin de resolver los conflictos de esta naturaleza bajo las propias instancias universitarias, evitando la ingerencia de los Tribunales Judiciales Federales ya que esta situación merma la Autonomía Universitaria, y resta autoridad a los cuerpos directivos y docentes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

CONCLUSIONES

A continuación se enumeran las conclusiones de este estudio:

- 1) El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de amparo respecto de la Autoridad Responsable, fue contar con la fuerza pública, por lo que los Organismos Descentralizados no eran considerados Autoridad Responsable para efectos del juicio de Amparo Administrativo.*
- 2) A partir de 1997 cambia el criterio de la Corte en cuanto a la Autoridad Responsable el cual ya no es definido por contar con la fuerza pública, sino en la emisión de actos unilaterales de funcionarios públicos que con fundamento en la Ley crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan al gobernado y por tanto constituyen actos de autoridad.*
- 3) La modificación de este criterio permitió la procedencia de las demandas de Amparo Administrativo contra los Organismos Descentralizados que la Corte resuelve casuísticamente.*
- 4) Emisión de Jurisprudencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito con respecto a dos Organismos Descentralizados en materia de Amparo Administrativo, considerándolos Autoridad Responsable*
 - a. En el caso de la Comisión Federal de Electricidad se le consideró como Autoridad Responsable para efectos del juicio de amparo por un acto administrativo externo, (corte o apercibimiento del corte de luz).*

En el caso de CFE, la jurisprudencia se resuelve por contradicción de tesis 41/2002-SS, ponente Guillermo Ortiz Mayagoitia, en la que se determinó que el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad, es autoridad responsable cuando apercibe o realiza el corte del suministro eléctrico, dado que es un Organismo Público Descentralizado, que con fundamento en la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, puede realizar tal atribución en forma unilateral, y que en cuanto a la relación contractual para la prestación del servicio, el

governado no se encuentra en plano de igualdad sino de supra/subordinación, ya que se trata de un contrato de adhesión, por lo cual no se está frente a un contrato clásico en tanto acuerdo de voluntades, por lo que el gobernado se encuentra en situación de indefensión, en este sentido, la Comisión Federal de Electricidad está en el supuesto de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en febrero de 1997, (“Autoridad para los efectos del juicio de Amparo los son aquellos funcionarios de Organismos Públicos que con fundamento en la Ley emiten actos unilaterales que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera del gobernado”), por lo que se concluye, se le considera como autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

b. En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México se le consideró como Autoridad Responsable para los efectos del juicio de amparo por un acto administrativo interno, (expulsión de alumnos)

En particular el caso de la UNAM, es el más controvertido de lo que se analizó en esta tesis, por lo que con respecto a esta resolución, señalamos que existen otros criterios respecto a la misma en el sentido de que el juicio de amparo debió ser improcedente en este caso, ya que no es razón suficiente el que no se haya previsto internamente un medio de defensa para el alumno, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra la UNAM, además que como afirma Burgoa los derechos universitarios no son garantías constitucionales, los alumnos no son gobernados y la UNAM no forma parte del Supremo Poder de la Federación, artículo 49 de la Constitución

De los resultados del análisis anterior surge la necesidad de la revisión y modificación de la legislación interna de la Universidad a fin de resolver los conflictos de esta naturaleza bajo las propias instancias universitarias, evitando la ingerencia de los Tribunales Judiciales Federales ya que esta situación merma la Autonomía Universitaria, y resta autoridad a los cuerpos directivos y docentes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

5) En la actualidad las demandas de amparo contra los Organismos Descentralizados son procedentes y pueden ser considerados Autoridad Responsable para efectos del juicio de amparo administrativo, lo que estará determinado por el grado de intervención de los mismos en los actos de violación a las garantías individuales, sea por actos administrativos internos o externos de acuerdo a la resolución que se emita en cada caso en la Audiencia Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel, Compendio de Derecho Administrativo (Parte General), Editorial Porrúa, México, 2001.
- Acosta Romero Miguel, Martínez Morales Rafael, *Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 1982.
- Acosta Romero Miguel, Primero y *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1989.
- Bonifaz Leticia, *La eficacia del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Castoreña Tobías, *La formulación judicial del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1985.
- Castro Juventino, *La suspensión del acto reclamado en el Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Cortiñas Peláez León, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Duguit León, *Teoría General del Acto Jurídico*, Clásicos Breves, México, 1998.
- Farrando Ismael et al, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1996.*
- Foshoff Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Hachet Editores, Paris, 1990
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésima Edición, Porrúa. México, 1994.
- Galindo Camacho Miguel, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000
- García Maynez Eduardo, *filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1998.

García Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa, tercera edición, Porrúa. México, 1990.

Góngora Pimentel, Saucedo Zavala, *Suspensión del Acto Reclamado*, Editorial Porrúa, México, 2002.

González Pérez Jesús et all, *El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado*, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1986.

Gutiérrez y González Ernesto, Derecho Administrativo al estilo mexicano, Editorial Porrúa, México, 2002.

Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1995.

Hauriou Andrés, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Editorial Reus, Madrid, España, 1927

Hernández Octavio, *Curso de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1983.

Marienhoff Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1982.

Martínez Garza Valdemar, *La autoridad responsable en el juicio de amparo en México*, Editorial Porrúa, México, 1995.

Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tomo 1 y 2, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Olivera Toro Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988.

Pérez Dayán Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

Reale Miguel, *Teoría Tridimensional del Derecho, Filosofía del Derecho*, Editorial Pirámide, Madrid, España, 1979.

Reichell Hans, *La Ley Sentencia, orientación actual sobre las fuentes del Derecho*, Ed. Zeus, España, 1985.

Roque Fourcade, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa , México, 1994.

Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo, 1 y 2*, Editorial Porrúa, México, 2002

Villarreal Corrales Lucinda, "Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio 1991-2001" , Editorial Porrúa, México, 2001.

Villegas Bisavilbaso Benjamín, *Derecho Administrativo*, Tipografía editora, Buenos Aires, Argentina, 1949.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial McGraw Hill, México, 1997.

Código Civil Federal, (DOF 29/05/2000)

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley General de Deuda Pública, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley de Ingresos de la Federación, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley General de Bienes Nacionales, (DOF 20/05/2004, Nueva Ley)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley de Información Estadística y Geográfica, Editorial Porrúa, México, 2003

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (DOF, 11/05/2004)

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, (DOF, 10/04/2003)

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, (DOF, 30/05/2000)

Reglamento a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa, México, 2003

Decreto que impone la obligación de formular programa de inversiones, (DOF, 30/7/59)

Relación de los Organismos Descentralizados, (DOF, 14/08/03)

Legislación comentada por Trueba Barrera Jorge y Trueba Urbina Alberto
Ley de Amparo, Nueva Legislación de Amparo Reformada, Editorial Porrúa, México 2001.

Tratados

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (DOF, 20 /12/ 1993).

Tratados de Libre Comercio con Costa Rica, Bolivia, Venezuela, Colombia y Nicaragua, (DOF 9,10,11/01/ 1995).

Tratado de Libre Comercio con Chile, (DOF el 28/07/ 1999).

Tratados de Libre Comercio con Salvador, Guatemala, Honduras, (DOF 14/03/ 2001).

Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Europea, (DOF 26 /06/ 2000).

Tratado de Libre Comercio con Israel, (DOF 28/07/ 2000).

Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea, (DOF 29/07/ 2001).

Acuerdo, mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del sector público para la participación de las empresas micro pequeñas y medianas para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y para la determinación del grado de integración nacional, (DOF 24 /11/ 1994).

Acuerdo, por el cual se dan a conocer las reglas para la aplicación de las reservas de compras del sector público establecidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (DOF 6/10/ 2000).

Jurisprudencias

Semanario Judicial de la Federación:

Jurisdicción en Pleno y Salas Tesis 55

Colección de sentencias pronunciadas por los tribunales federales de la República, Segunda Época, Tomos III y IV, Imprenta Francisco Díaz de León, México, 1981.

Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1996 (Autoridad Responsable).

Jurisprudencia en pleno XXVII/97, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 118, del Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, Tomo V, febrero de 1997, Novena Época.(Autoridad Responsable)
Instancia Pleno.

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo X, noviembre de 1999

Tesis, P.LXXVII/99

Página, 46, no de registro 192,867, Materia Constitucional (Ubicación de los Tratados Internacionales respecto a las Leyes Federales).

Jurisprudencia 2/J, 12/2002, novena época, segunda sala, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, marzo de 2002, tesis 2/J, 12/2002, página 320, (Universidades Públicas Autónomas mediante la cual desincorporan los derechos jurídicos del gobernado al ubicarse en la esfera jurídica del alumno constituye un acto de autoridad).

Jurisprudencia Contradicción de tesis 41/2002 entre las falladas por el segundo y tercer tribunal del colegiado del décimo circuito, 21/junio de /2002.(CFE, es autoridad responsable cuando aperece o corta el servicio de luz).

Otros Documentos

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal

Revistas

Fraga Gabino, Panorama del Derecho Mexicano, Sistemas de Derecho Administrativo, Num. 4, UNAM 1965.

J. A. Grant, El control de la constitucionalidad de las leyes, Una contribución de las Américas a la Ciencia Política, Facultad de Derecho, UNAM, México 1963.

Diccionarios y Enciclopedias

Diccionario Etimológico, Corominas, Editorial Herder, España 1985

Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal, De Pina Vara Rafael Editorial Porrúa, México, 1986.

Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen III, Martínez Morales Rafael, *Derecho Administrativo*, Editorial Harla, México 1977.

Anexos

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

RELACION de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con fundamento en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., 2o., 3o. y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 3o. de su Reglamento, y 10 fracción X ter del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se procede a la publicación de la siguiente:

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARIA DE GOBERNACION

1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
2. Talleres Gráficos de México

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

4. Casa de Moneda de México
5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
6. Financiera Rural
7. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
8. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
9. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
10. Pronósticos para la Asistencia Pública
11. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

12. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
13. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
14. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

15. Comisión Nacional Forestal
16. Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación)
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
18. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE ENERGIA

19. Comisión Federal de Electricidad
20. Instituto de Investigaciones Eléctricas
21. Instituto Mexicano del Petróleo
22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
23. Luz y Fuerza del Centro
24. Pemex-Exploración y Producción
25. Pemex-Gas y Petroquímica Básica

26. Pemex-Petroquímica

27. Pemex-Refinación

28. Petróleos Mexicanos

SECRETARIA DE ECONOMIA

29. Centro Nacional de Metrología

30. Consejo de Recursos Minerales

31. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

32. Colegio de Postgraduados

33. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)

34. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

35. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

36. Productora Nacional de Semillas

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

37. Aeropuertos y Servicios Auxiliares

38. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

39. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)

40. Servicio Postal Mexicano

41. Telecomunicaciones de México

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

42. Centro de Enseñanza Técnica Industrial

43. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional

44. Colegio de Bachilleres

45. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

46. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional

47. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

48. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

49. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

50. Consejo Nacional de Fomento Educativo

51. Fondo de Cultura Económica

52. Instituto Mexicano de Cinematografía

53. Instituto Mexicano de la Juventud

54. Instituto Mexicano de la Radio

55. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

56. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

57. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

58. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

SECRETARIA DE SALUD

59. Hospital General de México

60. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"

61. Hospital Infantil de México Federico Gómez

62. Instituto Nacional de Cancerología
 63. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
 64. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
 65. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
 66. Instituto Nacional de Medicina Genómica
 67. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
 68. Instituto Nacional de Pediatría
 69. Instituto Nacional de Perinatología
 70. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
 71. Instituto Nacional de Salud Pública
 72. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
73. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
74. Instituto Nacional de Ciencias Penales
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA
75. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
 76. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B.C.
 77. Centro de Investigación en Química Aplicada
 78. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
 79. El Colegio de la Frontera Sur
 80. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"
 81. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

82. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
83. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
84. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
85. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
86. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
87. Instituto Mexicano del Seguro Social
88. Instituto Nacional de las Mujeres

SUBTOTAL: 88.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARIA DE GOBERNACION

89. Notimex, S.A. de C.V.
90. Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

91. Agroasemex, S.A.
92. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación)
93. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
94. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

95. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 96. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 97. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 98. Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 99. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 100. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 101. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 102. Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 103. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 104. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 105. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
 106. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
 107. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 108. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 109. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
 110. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
 111. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 112. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
 113. Nacional Financiera, S.N.C.
 114. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación)
 115. Productora de Copeles, S.A. de C.V.
 116. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
 117. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
 118. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
119. Diconsa, S.A. de C.V.
 120. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
 121. Liconsa, S.A. de C.V.
- SECRETARIA DE ENERGIA
122. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
 123. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
 124. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
 125. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
 126. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
 127. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
 128. Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
 129. Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
 130. Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.
 131. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.
 132. Petroquímica Tula, S.A. de C.V.
 133. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 134. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
- 135. Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

- 136. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 137. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 138. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- 139. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- 140. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- 141. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- 142. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- 143. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- 144. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- 145. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- 146. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- 147. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- 148. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- 149. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- 150. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- 151. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- 152. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- 153. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- 154. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 155. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 156. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- 157. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 158. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 159. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- 160. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- 161. Educal, S.A. de C.V.
- 162. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- 163. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- 164. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE SALUD

- 165. Centros de Integración Juvenil, A.C.
- 166. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE TURISMO

- 167. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- 168. FONATUR-BMO, S.A. de C.V.

169. Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.

170. Recro-Mex, S.A. de C.V.

171. Terrenos Recreo, S.A. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

172. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.

173. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.

174. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

175. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.

176. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.

177. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.

178. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.

179. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

180. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.

181. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.

182. CIATEC, A.C.

183. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada

184. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.

185. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.

186. El Colegio de Michoacán, A.C.

187. El Colegio de San Luis, A.C.

188. Instituto de Ecología, A.C.

189. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 101.

FIDEICOMISOS PUBLICOS

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

190. Fideicomiso para Construcciones Militares

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

191. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de desincorporación)

192. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

193. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura

194. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras

195. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

196. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

197. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

198. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

199. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

SECRETARIA DE ECONOMIA

200. Fideicomiso de Fomento Minero

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

201. Fideicomiso de Riesgo Compartido

202. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

203. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

204. Fideicomiso para la Cineteca Nacional

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

205. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

206. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

SECRETARIA DE TURISMO

207. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

208. Fondo de Información y Documentación para la Industria

209. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

SUBTOTAL: 20.**TOTAL: 209.**

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal Paraestatal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta relación se elaboró con la documentación disponible al 6 de agosto de 2004, y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Tampoco incluye a los grupos aeroportuarios y las empresas en las que el Gobierno Federal mantiene participación accionaria, en virtud de los procesos existentes respecto a dicha tenencia.

Finalmente, se advierte que se están llevando a cabo las actividades residuales del proceso de desincorporación de Aseguradora Hidalgo, S.A.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 6 de agosto de 2004.- El Procurador Fiscal de la Federación, Juan Carlos Tamayo Pino.-
Rúbrica.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS NÚMERO 41/2002-SS.
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES
COLEGIADOS DEL DÉCIMO CIRCUITO.**

**PONENTE: MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIA: MARÍA ELENA ROSAS LÓPEZ.**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de junio de dos mil dos.

V I S T A para resolver la contradicción de tesis identificada al rubro y;

R E S U L T A N D O:

Cotejó.

PRIMERO. Mediante oficio número 042-ST recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de marzo de dos mil dos, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, denunciaron la posible contradicción de tesis existente entre la sustentada por dicho Tribunal, al resolver diversos incidentes de suspensión en revisión, que dieron lugar a la jurisprudencia número X.2° J/4, y el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado de ese mismo Circuito, al resolver el amparo en revisión número 268/2001, promovido por la quejosa Rosa Sánchez Márquez.

A tal oficio acompañó copias certificadas de las ejecutorias correspondientes a los referidos incidentes de suspensión en revisión, así como el disco que contiene el grabado de éstos.

SEGUNDO. Por acuerdo de once de marzo de dos mil dos, el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente de contradicción de tesis número 41/2002-SS; y solicitar al Presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, enviara copia certificada de la resolución dictada en el amparo en revisión 268/2001.

TERCERO. Mediante auto de ocho de abril de dos mil dos, el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó solicitar al Presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, enviara copia certificada de las resoluciones dictadas en los amparos en revisión 185/2001, 250/2001 y 310/2001, las que integraron precedentes de la jurisprudencia X 3°. J/2, de su índice, a fin de integrar el presente expediente.

Una vez recibidas las copias certificadas requeridas, por auto de Presidencia de dos de mayo de dos mil dos, se determinó que la Segunda Sala se avocara al conocimiento de la posible contradicción de tesis y se ordenó dar vista al Procurador General de la República, a fin de que en el plazo de treinta días expusiera su parecer.

En proveído de trece de mayo de dos mil dos, el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala hizo constar que dicho plazo transcurre del diez de mayo al veinte de junio del mismo año. El Procurador General de la República se abstuvo de formular pedimento alguno.

Se turnó el asunto para su estudio al Señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagotia, por auto de quince de mayo del año en curso

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, Cuarto Transitorio del Decreto de reformas a ésta, de diez de junio de mil novecientos noventa y nueve, 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Tercero del Acuerdo General Plenario 1/1997, del veintisiete de mayo de dicho año, en virtud de que el tema sobre el que versa dicha denuncia corresponde a la materia administrativa, en cuyo conocimiento está especializada esta Sala.

SEGUNDO. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, toda vez que la formuló un Tribunal Colegiado de Circuito, que es uno de los que sostuvo un criterio contradictorio.

TERCERO. A fin de estar en aptitud de resolver esta denuncia de contradicción de tesis, es preciso tener presente las consideraciones sustentadas por los órganos colegiados que emitieron las respectivas ejecutorias, siendo las que a continuación se transcriben.

Las consideraciones expuesta por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, en la ejecutoria que dictó al resolver el incidente de suspensión en revisión 201/2001, interpuesto por Agencia Macuspana, de la Comisión Federal de Electricidad, División Sureste de la Zona de los Ríos, a través de su agente comercial, en lo conducente, son las siguientes:

"En diverso orden de ideas, la recurrente expresa medularmente que la Comisión Federal de Electricidad no tiene el carácter de autoridad a que hace mención el artículo 11 de la Ley de Amparo, ya que los actos que despliega no son actos de autoridad por carecer de imperatividad y coercibilidad ni cuenta con la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones, además, que ante la quejosa existe un contrato de adhesión de suministro de energía eléctrica, lo que las lleva a un plano de particulares.

Sobre este tópico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abandonado el concepto tradicionalista que se tenía de 'autoridad' para los efectos del juicio de amparo, que se contenía en la jurisprudencia que al rubro reza: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.', en el que comprendía únicamente 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.

Esta modificación atiende a que 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 tanto, 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.

En virtud de lo anterior, el Más Alto Tribunal de Justicia del País consideró 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.

Esta modificación al criterio superado se encuentra contenida en la jurisprudencia P. XXVII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 118, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Febrero de 1997, Novena Época, que a la letra dice: '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 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.'

Bajo esta óptica, es dable establecer que contrariamente a lo argüido por la recurrente, la Comisión Federal de Electricidad sí es autoridad para los efectos del amparo cuando percibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, es decir, que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por lo que no puede válidamente decirse que la relación existente entre la recurrente y la quejosa derive de un contrato de adhesión y que ambas se encuentren en un plano de particulares, como lo aduce la inconforme, de ahí lo infundado del atinente agravio.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. II/2000, publicada en la página 76, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Enero de 2000, Novena Época, que a la letra dice: 'AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO PERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. La Comisión Federal de Electricidad es autoridad para los efectos del amparo cuando percibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, es decir, que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.'

Huelga decir que no son aplicables los criterios aislados que cita la recurrente en los que pretende evidenciar que la Comisión Federal de Electricidad no es autoridad para los efectos del juicio de

amparo pues, con independencia de que no tienen la obligatoriedad a que hace referencia el artículo 192 de la Ley de Amparo, este Cuerpo Colegiado considera que sobre ellos debe prevalecer el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transcrito en el párrafo que antecede."

En iguales términos se pronunció el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, respecto a que la Comisión Federal de Electricidad, cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica, al no encontrarse con el particular en un mismo plano es autoridad para efectos del juicio de amparo, en los incidentes en revisión números 373/2000, 129/2001, 196/2001 y 184/2001.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO PERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, AL NO ENCONTRARSE CON EL PARTICULAR EN UN MISMO PLANO. La Comisión Federal de Electricidad sí es autoridad para los efectos del amparo cuando percibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, es decir, que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; por lo que si bien es cierto, la relación existente entre el particular y la citada Comisión Federal de Electricidad deriva de un contrato de adhesión, en el caso específico no puede válidamente decirse que ambas se encuentran en un mismo plano de particulares al ejercer dicho acto, el cual realiza de manera unilateral y con potestad propia, como ya se indicó."

CUARTO. El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, en la ejecutoria que dictó al fallar el amparo en revisión número 268/2001 promovido por la quejosa Rosa Sánchez Márquez, expuso, en lo conducente, las consideraciones que son del siguiente tenor:

"Y bien, al margen de lo ya dicho por el Juez Federal, cuyo contenido ha quedado transcrito, este órgano colegiado estima que esa misma causal sí se acredita por un motivo diverso que este órgano colegiado procede a establecer en la siguiente forma.

De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración pública federal se desempeña en forma centralizada y descentralizada, siendo lo primero, aquellas actividades mediante las cuales el Poder Ejecutivo lleva a cabo la función de poder o gobierno mediante las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; en

tanto que mediante lo segundo, por regla general el Estado desempeña actividades empresariales sobre aquellas áreas que se consideran estratégicas para la Nación.

En el caso particular, el artículo 28, párrafo quinto, de la Constitución, previene que el Estado ejercerá de manera exclusiva la generación de electricidad, lo que se confirma del texto del numeral 1 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que dice 'Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.'

Por tanto, para cumplir esa función, el Gobierno Federal creó el organismo denominado Comisión Federal de Electricidad, según se aprecia del artículo 7 de la ley antes invocada, cuya naturaleza describe el artículo 8 del mismo ordenamiento, que dice:

La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y sus funciones se encuentran descritas en el subsecuente numeral, que dice:

ARTÍCULO 9 La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto: I. Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 40 y conforme a lo dispuesto en el artículo 50; II. Proponer a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal los programas a que se refiere el artículo 60; III. Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público; IV. Formular y proponer al ejecutivo federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano y largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica; V. Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad; VI. Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipo y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica; VII. Celebrar convenios o contratos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica; VIII. Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto; y IX. Los demás que fijen esta ley y sus reglamentos.'

Para llevar adelante sus actividades, las empresas paraestatales, como en el caso, la Comisión Federal de Electricidad realizan actos que en ocasiones pueden ser de imperio, pero en otras, gozan de la naturaleza de un acto de particular, en el que su obrar no tiene una relación de supraordinación, sino de coordinación o igualdad con los particulares.

Tal es el caso de la facultad señalada en la fracción VIII, recién transcrita, permite a la Comisión Federal de Electricidad celebrar contratos con los particulares a fin de proporcionar el servicio de energía eléctrica, y en el texto del artículo 30 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se establece:

'La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las condiciones de la prestación de los servicios que deban consignarse en los contratos de suministro y de los modelos de éstos, serán aprobados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo a la de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Dichas formas de contrato se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.'

Y a su vez, el artículo 45 del Reglamento de la Ley antes invocada señala:

Los modelos de los contratos para el suministro se ajustarán y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior, significa que el contrato por el que la Comisión Federal de Electricidad pacta con los particulares con respecto a la prestación del servicio tiene las características de lo que se denomina 'contrato de adhesión', entendido esto como aquellos acuerdos de voluntades en los que de antemano, el proveedor de un servicio ya estableció las cláusulas esenciales, sin que la contraparte tenga la oportunidad de discutir su contenido, sino que únicamente adhiere su voluntad a lo ya previamente plasmado, manifestando con su firma, la intención de acatar tal clausulado; claro es, que en el caso del suministro de energía eléctrica que proporciona la Comisión Federal de Electricidad a los diversos usuarios que componen la sociedad mexicana, en los términos de los preceptos recién transcritos, se da mediante un verdadero contrato de adhesión, en que la empresa proveedora dispone de los términos en que debe prestar el servicio, con la aprobación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, previo parecer tomado de la de Energía, Minas e Industria Parastatal, y hecho esto, se publica en el Diario Oficial de la Federación; de tal suerte, que todo ese procedimiento, implica que previamente la empresa paraestatal, ya tiene aprobado un formato del contrato para vender o suministrar el fluido eléctrico a los particulares, y éstos únicamente hacen suyo el contenido sobre las condiciones de prestación sin poder en modo alguno alterar esas cláusulas, lo que viene a otorgarle el carácter de contrato de adhesión.

En lo que interesa, apoya este criterio la tesis jurisprudencial de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizada en la página 28, Tomo 67, Cuarta Parte, Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

ENERGÍA ELECTRICA CONTRATOS DE SUMINISTRO DE SON DE ADHESIÓN Es inadmisibile el supuesto de considerar a la celebración de los contratos de suministro de energía eléctrica, conforme a las normas jurídicas de carácter dispositivo que consagran el principio de la autonomía de la voluntad en la contratación, que incluye por un lado la libertad de contratar o no, y, por otro, la libertad de definir el contenido del contrato celebrado: siendo que en realidad, en tales contratos, que la doctrina denomina como contratos de adhesión, o sea "aquellos en los que una sola de las partes fija las condiciones del contrato a las que debe sujetarse la otra en caso de aceptarlo" (Planiol Marcel, Traité de Droit Civil, tomo II, párrafo 972, 9a edición, 1923) como son, por ejemplo, el contrato colectivo de trabajo, el de seguros, el de distribución de agua, el de suministro de gas y de electricidad, las ofertas al público, etcétera, que no tienen los trazos del contrato clásico, no existe la igualdad de los contratantes, como se hace suponer según la teoría de la autonomía de la voluntad, pues por un lado se encuentra un particular y por el otro una potencia económica la mayor de las veces, que impone las condiciones generales que se proponen a todo el público, en los mismos términos, y que son sometidas a su aceptación o rechazo; excluyendo toda posibilidad de admitir que las partes puedan, por su voluntad y aún por mutuo acuerdo, variarlas o modificarlas; máxime cuando esas condiciones generales son impuestas por disposiciones legales de carácter imperativo o coactivo y de eminente interés público y de servicio social, que impiden, restringen o modifican la autonomía de la voluntad de los contratantes. Así, la Ley de la Industria Eléctrica (en relación con los artículos 27, párrafo sexto, y 73, fracción X, de la Constitución), en su artículo 3o., eleva a la categoría de orden público la generación, transformación, distribución, exportación, importación,

compraventa, utilización y consumo de energía eléctrica, y las demás actividades relativas a estos objetos, al decir "Se consideran de utilidad pública todos los actos relacionados con la industria eléctrica", y en su artículo 36, expresamente ordena "La venta de energía eléctrica sólo podrá efectuarse de conformidad con tarifas fijadas y contratos aprobados por la secretaria, la que estará facultada en los términos del reglamento, para revisar unas y otros a fin de modificarlos o de fijar nuevas tarifas y aprobar nuevos contratos para la mejor satisfacción del servicio de que se trate". Luego entonces, en materia de contratos de suministro de energía eléctrica no hay libertad de contratación, sino que, como lo previene el artículo 36 citado, los contratos no sólo deben celebrarse conforme a las tarifas fijadas por la Secretaría de Industria y Comercio, sino que deben ser sometidos previamente a la aprobación de ésta, la cual tiene, además, la facultad de revisar unas y otros a fin de modificarlos. Por lo tanto, en esta clase de contratos no prevalece la autonomía de la voluntad de las partes sobre las normas jurídicas de carácter estatutario que deben regir las relaciones de los contratantes como lo son un particular y la Comisión Federal de Electricidad organismo descentralizado. Y tan es así que la misma Ley de la Industria Eléctrica, en sus artículos 46, fracción I, y 49, establece una sanción administrativa a las "empresas" que venden energía eléctrica cuando cobran cuotas diferentes a las señaladas en las tarifas o contratos de suministro de energía eléctrica aprobados por la secretaria, y dispone que la imposición de dicha sanción no libera al usuario de la obligación de pagar la energía consumida indebidamente. Así pues, existiendo disposiciones legales de carácter imperativo y de eminente interés público que excluyen toda posibilidad legal de que las partes modifiquen libremente el precio de la energía sin violar dichas normas, si ambos contratantes, contraviniendo las disposiciones legales de común acuerdo modifican el precio señalado en sus contratos efectuando un descuento sobre el importe de la energía, fijado en la tarifa oficial número seis en vigor desde el día dieciséis de octubre de mil novecientos cincuenta y seis, ni ese convenio ni su cumplimiento voluntario por ambas partes, generan a favor de los particulares su pretendido derecho de seguir pagando el fluido con el aludido descuento, y no conforme a la susodicha tarifa; porque según los artículos 6o., 8o., y 10 del Código Civil Federal, la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente el interés público, los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, salvo que la ley ordene lo contrario, y contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Ya establecido que la Comisión Federal de Electricidad actúa en una relación de igualdad con el ciudadano que pretende el aprovechamiento del fluido, al proporcionar el servicio de energía eléctrica, porque se establecen obligaciones y derechos recíprocos entre las partes, mediante la asignación del llamado contrato de adhesión; entonces, esa relación de igualdad en la que el Estado actúa como prestador de servicio y no como un ente jurídico investido de poder, demuestra que los actos realizados por la Comisión no corresponden a lo que supone el artículo 14 constitucional, porque no se trata de una relación entre autoridad y gobernado, sino de correspondencia entre el interés del prestador del servicio y un particular, y aun cuando por la prestación del servicio se requiera como contraprestación el pago de una determinada cantidad, y en caso de impago, el prestador del servicio ejerce la facultad de suspender la energía eléctrica, acto que al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con el artículo 16

constitucional, porque no está obrando como autoridad, sino una facultad derivada del incumplimiento del contrato.

Así, el obrar del Estado como prestador del servicio referente a la verificación de medidores, apercibimiento y suspensión del servicio, no corresponde a los actos privativos y de molestia consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues no deriva de un mandamiento unilateral del Estado, sino la mera consecuencia de un contrato.

Tiene aplicación al caso por analogía la jurisprudencia número P.J.J. 92/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en las páginas 693 y 694, del Tomo XIV, de Julio de 2001, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que es del tenor literal siguiente:

AGUA POTABLE CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO. SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Al constituir el suministro de agua potable la prestación de un servicio público por el Estado como medio para la realización de un fin que es el interés general y que se lleva a cabo mediante la celebración de un contrato administrativo de adhesión, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario adquieren derechos y obligaciones recíprocos, bajo condiciones que fija el proveedor, la relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, a la existente entre una autoridad y un gobernado, sino a la de coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular, y aun cuando la prestación del mencionado servicio público está sujeta a una contraprestación, consistente en el pago de una cantidad de dinero proporcional al servicio recibido, cuando aquél no se cubre, dará lugar a que el prestador del mismo ejerza la facultad legal de suspenderlo, acto que, al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la propia Constitución Federal, pues la suspensión del servicio no es un acto de autoridad que deba estar fundado y motivado, sino que resulta del ejercicio de una facultad que se ejerce cuando se surte el incumplimiento del contrato. En estas condiciones, resulta inconcuso que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para suspender el suministro de agua potable a los usuarios, previo apercibimiento en los casos de falta de pago, o cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido de acuerdo con lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, no implica que se prive al usuario de la vida, de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, pues lo que acontece es una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua; de ahí que el prestador del servicio no tenga que acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión. Además, si bien la falta de pago o la desviación, o uso indebido del agua, traen como consecuencia la suspensión del servicio, ello no se puede equiparar a la hipótesis de hacerse justicia por propia mano o de ejercer violencia para reclamar un

derecho prohibida en el numeral 17 de la Carta Magna, toda vez que dicha suspensión deriva del incumplimiento del contrato de suministro y adhesión y encuentra su fundamento en la ley relativa a la que esté sujeto

El anterior criterio, en el que se establece, que cuando el Estado actúa como prestador de servicio mediante contratos de adhesión, no obra como autoridad para efectos del amparo, sino en una relación de igualdad con el usuario que obtiene el servicio, es obligatorio para este órgano colegiado, conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional por provenir del Pleno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y haber sido aprobada por unanimidad de diez votos, sin que se soslaye la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 76, Tomo XI, Enero de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO APERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA La Comisión Federal de Electricidad es autoridad para los efectos del amparo cuando apercibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, es decir, que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad’.

Conforme al artículo 196 de la Ley de Amparo, en relación con el preinvocado numeral 43 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vincula en forma directa a este órgano colegiado en cuanto a los contratos de adhesión suscritos por el Estado como prestador de servicio y un particular como usuario, y además, el criterio de mérito goza de las mismas características de los contratos que se celebran ante la Comisión Federal de Electricidad; siendo de añadir que el concepto de autoridad se entiende como el órgano del Estado de hecho o de derecho, 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 determinada, de manera imperativa, lo cual no se reúne en los casos en que la Comisión Federal de Electricidad presta el servicio de energía eléctrica a los particulares, porque en ese caso no figura como Estado con investidura de poder, sino como un particular prestador de servicio.

En los términos ya señalados la Comisión Federal de Electricidad no goza de las características que requiere el artículo 11 de la Ley de Amparo, para que sea considerada como autoridad para efectos del amparo, lo que lleva a considerar acreditada la causal de improcedencia del juicio de garantías en términos de la fracción XVIII del numeral 73 de la Ley de Amparo, en relación con el dispositivo antes invocado, aunque por diverso motivo por el que el Juez Federal determinó descartarla.”

En iguales términos se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, respecto a que la Comisión Federal de Electricidad, cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica, al encontrarse con el particular en un mismo plano, no es autoridad para efectos del juicio de amparo. en los amparos en revisión 362/2001, 185/2001, 310/2001 y 250/2001.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CUANDO REALIZA ACTOS RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. En la jurisprudencia de rubro: 'AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.', aprobada con el número P.J.J. 92/2001 el tres de julio de dos mil uno, la cual resulta obligatoria acorde con lo dispuesto por los numerales 43 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y 192 de la Ley de Amparo, se estableció que cuando el Estado presta servicios públicos mediante contratos de adhesión con los usuarios la relación es de coordinación, pues aunque en el tipo de acuerdo de voluntades el proveedor fija las condiciones, el beneficiario las acepta, estableciéndose derechos y obligaciones entre ambas; de modo que cuando el prestador del servicio actúa suspendiéndolo, no se requiere de la observancia de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues no se trata de un acto de autoridad, sino de una facultad que se ejerce con motivo del incumplimiento del contrato. Pues bien, por identidad de razón ese criterio jurídico debe aplicarse a los actos de la Comisión Federal de Electricidad cuando actúa con motivo del incumplimiento de los contratos de suministro de energía eléctrica (facturación, percibimiento de suspensión y corte del servicio), ya que conforme a los numerales 30 de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica y 45 de su reglamento, la forma de obtener el fluido en comento es mediante la celebración de un contrato de adhesión, lo cual significa que en este tipo de relaciones contractuales el Estado obra en calidad de proveedor y los ciudadanos de usuarios, estableciéndose derechos y obligaciones, en cuyo caso, aquél obra con éste bajo relaciones de coordinación y, por tanto, sus actos no pueden considerarse de autoridad para efectos del amparo, pues en este caso está obrando como persona mora oficial en un acuerdo de voluntades."

QUINTO. Para la existencia de un conflicto de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de Circuito, materia de estudio de esta Segunda Sala y que tendrá por objeto decidir qué tesis debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, deben concurrir los siguientes supuestos:

- a) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales;
- b) Que la diferencia de criterios se presenten en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y
- c) Que los distintos criterios provengan de los mismos elementos.

Para determinar si existe el conflicto de criterios a continuación se sintetizan las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados participantes en la presente contradicción.

El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito considera que la Comisión Federal de Electricidad, cuando percibe al consumidor de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica, al no encontrarse con el particular en un mismo plano, es autoridad para efectos del juicio de amparo, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica a través de dicho acto "extingue" unilateralmente una situación jurídica en perjuicio del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, es decir que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito estima que la Comisión Federal de Electricidad actúa en una relación de igualdad con el ciudadano que pretende el aprovechamiento del fluido, al proporcionar el servicio de energía eléctrica, porque se establecen obligaciones y derechos recíprocos entre las partes, mediante la asignación del llamado contrato de adhesión; entonces, esa relación de igualdad en la que el Estado actúa como prestador de servicio y no como un ente jurídico investido de poder, demuestra que los actos realizados por la referida Comisión no corresponden a lo que dispone el artículo 14 constitucional, porque no se trata de una relación entre autoridad y gobernado, sino de correspondencia entre el interés del prestador del servicio y un particular, y aun cuando por la prestación del servicio se requiera como contraprestación el pago de una determinada cantidad, y en caso de impago, el prestador del servicio ejerza la facultad de suspender la energía eléctrica, ese acto, al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con el artículo 16 constitucional, porque no está obrando como autoridad, sino que actúa en base a la facultad derivada del incumplimiento del contrato. Por tanto, cuando el Estado actúa como prestador del servicio mediante contratos de adhesión, no obra como autoridad para efectos del amparo, por lo que la citada Comisión, al percibir de realizar o al realizar el corte de suministro de energía eléctrica no es autoridad para los efectos del juicio de amparo.

SEXTO. Si existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del mismo Circuito, ya que se advierte que se pronunciaron sobre cuestiones jurídicas esencialmente iguales, a saber, si la Comisión Federal de Electricidad, cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica, es o no autoridad para efectos del juicio de amparo, sin embargo arribaron a conclusiones distintas, pues mientras el Tribunal citado en primer término considera que la Comisión Federal de Electricidad sí es autoridad para los efectos del amparo cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la ley respectiva, a través de dicho acto "extingue" unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, por su parte, el diverso Tribunal participante estima que en ese caso la Comisión Federal de Electricidad no es autoridad para efectos del juicio de amparo, en virtud de que la realización de dicho acto deriva del incumplimiento de un contrato de adhesión, por lo que puede válidamente decirse que se encuentra en un mismo plano que el consumidor, como un particular.

Así, el punto central de la contradicción de criterios entre los sustentados por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados del Décimo Circuito consiste en elucidar si la Comisión Federal de Electricidad, cuando apercibe al consumidor de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica, es o no autoridad para efectos del juicio de amparo.

Para determinar si la Comisión Federal de Electricidad es en tal supuesto autoridad para los efectos del juicio de amparo, es preciso establecer que ni el Constituyente, ni el Legislador, dan una definición de lo que debe entenderse por autoridad.

En efecto, el artículo 103 constitucional establece:

"ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

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

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

Tampoco el artículo 107 de la propia Constitución define el término autoridad; ni en la ley reglamentaria de los preceptos constitucionales mencionados precedentemente se define con precisión el vocablo en cuestión, pues en su artículo 11 sólo se establece que

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

El Legislador únicamente ejemplificó las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos objeto del juicio de garantías, pero no abordó las características que debe reunir ésta para ser considerada como tal para efectos de la procedencia de dicho juicio.

La definición del concepto de autoridad responsable ha quedado a cargo de los tribunales federales, especialmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de máximo intérprete de la Constitución General de la República. En principio sostuvo el criterio de que quienes disponían de fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, tenían el carácter de autoridad, de lo que se interpretó automáticamente, no obstante que con rigor no se seguiría de ello que sólo tenían carácter de autoridad quienes dispusieran de fuerza pública. Obviamente no es lo mismo establecer que tienen carácter de autoridad para efectos del amparo quienes disponen de fuerza pública que quienes disponen de fuerza pública tienen carácter de autoridad para efectos del amparo. En el primer supuesto se identifica la calidad de autoridad con la disposición de la fuerza pública; mientras en el segundo quienes disponen de ella tienen calidad de autoridad sin excluir que puedan tener esa naturaleza quienes no dispongan de esa fuerza.

La noción de autoridad, para efectos del juicio de amparo, referida precedentemente, se contiene en la siguiente tesis:

"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."

(Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, página 519)

De conformidad con las ideas antes referidas, los tribunales de la Federación establecieron el criterio de que la autoridad para efectos del juicio de amparo sólo incluía a quienes tuvieran a su disposición la fuerza pública, sin embargo, debe precisarse que la tesis en la que se requirió el imperio de la fuerza pública como elemento para identificar a una autoridad para efectos del juicio de amparo, se hizo con el propósito de incluir a quienes sin tener sustento en la ley para usar de la fuerza pública podían realizar actos que afectaran al gobernado en sus garantías, como sucedió frecuentemente en la época de la Revolución iniciada en mil novecientos diez. En otras palabras, lo que se sostuvo no fue que para ser autoridad para los efectos del amparo resultaba esencial contar con la fuerza pública o con el imperio, sino que quien contara incluso por vías de hecho, con esa fuerza pública o imperio, debía considerarse como autoridad.

Podría afirmarse que en la tesis tradicional de esta Suprema Corte de Justicia, a que se ha hecho referencia, no se rechazó la idea de que una autoridad que por disposición legal no contara con fuerza pública tuviera ese carácter para efectos del amparo, puesto que también podía afectar al gobernado en sus garantías. No obstante, debe reconocerse que en forma casi automática se interpretó la tesis en el sentido de que la fuerza pública o el imperio eran datos esenciales para detectar a una autoridad para efectos del juicio de amparo.

Actualmente, el criterio jurisprudencial antes expuesto, en la interpretación que se hizo de él, fue abandonado por esta Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo en revisión 1195/92 promovido por Óscar Trasviña Aguilar, el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de diez votos. Las consideraciones sustentadas en dicha resolución dieron origen a la siguiente tesis:

"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 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."

(Novena Época. Instancia Pleno. Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Febrero 1997. Tesis XXVII/97, Página 118).

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, según las consideraciones que anteceden estima que una autoridad para efectos del amparo es la que teniendo las características de órgano público que le dan las normas jurídicas, tiene la potestad de emitir o realizar actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados, sin requerir de la voluntad del afectado o aun en contra de ella

Por tanto, las características de un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, son las siguientes:

1. Que tenga características de órgano público.
2. Que las normas jurídicas le otorguen potestad para actuar.
3. Que emita o realice actos unilaterales que afecten la esfera jurídica de los gobernados.

El concepto de autoridad para efectos del amparo excluye a los actos de particulares. La naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo determinan que éste sea improcedente contra actos de particulares; por lo que debe atenderse a la clasificación de las relaciones jurídicas de coordinación, subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir las controversias que surgen de ellas se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones consiste en que las partes

involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que impongan coactivamente las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas en la ley, las partes están en el mismo nivel, en las relaciones de coordinación existe bilateralidad. Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el derecho público, que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se suscitan por la actuación de los órganos del Estado, entre los que destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

En torno al concepto de autoridad responsable cabe analizar si la relación jurídica que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, el promovente debe tener el carácter de gobernado, para lo cual resulta en la práctica más sencillo analizar, en primer lugar, si en vez de aquella vinculación, se trata de una relación de coordinación, la que excluye la idea de autoridad, ya que por su propia naturaleza existiera un procedimiento establecido en el derecho privado para ventilar cualquier controversia que se suscite, en vía civil o mercantil o bien puede suceder que las normas constitucionales coloquen al Estado en situación jurídica parecida a la de un particular, como en la relación asimilada a la laboral que guarda con sus servidores públicos.

En la presente contradicción, debe determinarse si la Comisión Federal de Electricidad es o no autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando percibe al consumidor con realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica.

En relación con la Comisión Federal de Electricidad, los artículos 1, 7, 8, 25, 26, 30, 31, 32, 34 y Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establecen:

"ARTÍCULO 1°. Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

"ARTÍCULO 7°. La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4°."

"ARTÍCULO 8°. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio."

"ARTÍCULO 25. La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria.

El reglamento fijará los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión."

"ARTÍCULO 26. La suspensión del suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos:

- I. Por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación;
- II. Cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida;
- III. Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias;
- IV. Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo;
- V. Cuando se esté consumiendo energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo;
- VI. Cuando se haya conectado un servicio sin la autorización del suministrador.

En cualquiera de los supuestos anteriores, la Comisión Federal de Electricidad procederá al corte inmediato del servicio, sin requerirse para el efecto intervención de autoridad. En los supuestos a que se refieren las fracciones I, III y IV que anteceden, se deberá dar aviso previo."

"ARTÍCULO 30. La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las condiciones de la prestación de los servicios que deban consignarse en los contratos de suministro y de los modelos de éstos, serán aprobados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo a la de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Dichas formas de contrato se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

"ARTÍCULO 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento Industrial y a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público, y el racional consumo de energía.

Asimismo, y a través del procedimiento señalado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá fijar tarifas especiales en horas de demanda máxima, demanda mínima o una combinación de ambas."

"ARTÍCULO 32. El ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas, implicará la modificación automática de los contratos de suministro que se hubieren celebrado.

En ningún caso serán aplicables las tarifas, mientras no sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en dos periódicos diarios de circulación nacional."

"ARTÍCULO 34. El contrato de suministro de energía eléctrica termina:

- I. Por voluntad del usuario;
- II. Por cambio de giro o características del mismo que impliquen la aplicación de tarifa diversa;

III. Por cambio de propietario o arrendatario del inmueble, industria o comercio, en el caso de que sean usuarios;

IV. Por falta de pago del adeudo que requiere la suspensión, dentro de los siguientes quince días naturales a la fecha en que se efectuó dicha suspensión."

"ARTÍCULO CUARTO. A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la Liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines."

Los preceptos antes transcritos establecen que es una actividad exclusiva del Estado generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica; que la prestación de tal servicio público se realiza a través de la Comisión Federal de Electricidad que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

A fin de cumplir la prescripción de los artículos 27 constitucional y 1º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el sentido de que el Estado debe prestar exclusivamente ese servicio público a través de la Comisión Federal de Electricidad, el artículo cuarto transitorio de la ley mencionada dispuso que las compañías concesionarias, tales como la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., que prestan el servicio de suministro de energía debían entrar o continuarían en disolución y liquidación.

Los artículos 25, 30, 31 y 32 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establecen la forma y requisitos que deben cumplir los contratos de suministro celebrados con la Comisión Federal de Electricidad, cuyo formato debe ser aprobado por la Secretaría de Energía así como los requisitos para su modificación. En relación con los contratos de suministro de energía eléctrica la anterior Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia estableció la tesis que se cita a continuación y que es aplicable por analogía, a pesar de que se dictó con base en diversos preceptos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que fueron reformados, pues como puede comprobarse de su propio contenido coincide con las características antes descritas del contrato en comentario. La tesis aludida es la siguiente:

"ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTRATOS DE SUMINISTRO DE. SON DE ADHESIÓN. Es inadmisibles el supuesto de considerar a la celebración de los contratos de suministro de energía eléctrica, conforme a las normas jurídicas de carácter dispositivo que consagran el principio de la autonomía de la voluntad en la contratación, que incluye por un lado la libertad de contratar o no, y, por otro, la libertad de definir el contenido del contrato celebrado; siendo que, en realidad, en tales

contratos, que la doctrina denomina como contratos de adhesión, o sea, 'aquéllos en los que una sola de las partes fija las condiciones del contrato a las que debe sujetarse la otra en caso de aceptarlo' (Planioi Marcel, *Traité de Droit Civil*, T. II, párrafo 972 9a. edición, 1923), como son, por ejemplo, el contrato colectivo de trabajo, el de seguros, el de distribución de agua, el de suministro de gas y de electricidad, las ofertas al público, etcétera, que no tienen los trazos del contrato clásico, no existe la igualdad de los contratantes, como se hace suponer según la teoría de la autonomía de la voluntad, pues por un lado se encuentra un particular y por el otro una potencia económica, la mayor de las veces, que impone las condiciones generales que se proponen en todo el público, en los mismo términos, y que son sometidas a su aceptación o rechazo; excluyendo toda posibilidad de admitir que las partes puedan, por su voluntad y aun por mutuo acuerdo, variarlas o modificarlas: máxime cuando esas condiciones generales son impuestas por disposiciones legales de carácter imperativo o coactivo y de eminente interés público y de servicio social, que impiden, restringen o modifican la autonomía de la voluntad de los contratantes. Así, la Ley de la Industria Eléctrica (en relación con los artículos 27, párrafo sexto, y 73, fracción X, de la Constitución), en su artículo 3o., eleva a la categoría de orden público la generación, transformación, distribución, exportación, importación, compraventa, utilización y consumo de energía eléctrica, y las demás actividades relativas a estos objetos, al decir 'Se consideran de utilidad pública todos los actos relacionados con la industria eléctrica'; y en su artículo 36, expresamente ordena: 'La venta de energía eléctrica sólo podrá efectuarse de conformidad con tarifas fijadas y contratos aprobados por la Secretaría, la que estará facultada en los términos del reglamento, para revisar unas y otros a fin de modificarlos, o de fijar nuevas tarifas y aprobar nuevos contratos para la mejor satisfacción del servicio de que se trate'. Luego entonces, en materia de contratos de suministro de energía eléctrica no hay libertad de contratación, sino que, como lo previene el artículo 36 citado, los contratos no sólo deben celebrarse conforme a las tarifas fijadas por la Secretaría de Industria y Comercio, sino que deben ser sometidos previamente a la aprobación de ésta, la cual tiene, además, la facultad de revisar unas y otros a fin de modificarlos. Por lo tanto, en esta clase de contratos no prevalece la autonomía de la voluntad de las partes sobre las normas jurídicas de carácter estatutario que deben regir las relaciones de los contratantes, como lo son un particular y la Comisión Federal de Electricidad, organismo descentralizado. Y tan es así, que la misma Ley de la Industria Eléctrica, en sus artículos 46, fracción I, y 49, establece una sanción administrativa a las 'empresas' que venden energía eléctrica, cuando cobran cuotas diferentes a las señaladas en las tarifas o contratos de suministro de energía eléctrica aprobados por la Secretaría, y dispone que la imposición de dicha sanción no libera al usuario de la obligación de pagar la energía consumida indebidamente. Así pues, existiendo disposiciones legales de carácter imperativo y de eminente interés público que excluyen toda posibilidad legal de que las partes modifiquen libremente el precio de la energía sin violar dichas normas, si ambos contratantes, contraviniendo las disposiciones legales, de común acuerdo modifican el precio señalado en sus contratos, efectuando un descuento sobre el importe de la energía, fijado en la tarifa oficial número seis en vigor desde el día dieciséis de octubre de mil novecientos cincuenta y seis, ni ese convenio ni su cumplimiento voluntario por ambas partes, generan a favor de los particulares su pretendido derecho de seguir pagando el fluido con el

aludido descuento, y no conforme a la susodicha tarifa; porque según los artículos 6o., 8o., y 10 del Código Civil Federal, la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla; sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente el interés público; los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, salvo que la ley ordene lo contrario; y contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario."

(Séptima Época, Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 67 Cuarta Parte. Página 28).

Por su parte, los artículos 26 y 34 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica señalan, respectivamente, las causas por las que debe suspenderse el suministro de energía eléctrica y aquéllas que determinan la conclusión del contrato correspondiente. Para el asunto que ahora se resuelve es relevante indicar que la falta de pago que haya motivado la suspensión durante los siguientes quince días, así como las anomalías en las instalaciones del particular provocan la terminación del contrato de suministro de energía y que la Comisión Federal de Electricidad está facultada para realizar, por sí misma, el corte inmediato del servicio respectivo sin necesidad de acudir ante alguna autoridad.

En esas condiciones, si la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica le atribuye a la Comisión Federal de Electricidad la facultad para apercebir de realizar o realizar el corte del servicio, los actos respectivos **Sí son actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo** en virtud de que afectan la esfera jurídica de los consumidores en forma unilateral, pues no se trata de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, tal como quedó definida anteriormente, al imponer el referido organismo su voluntad sin el consentimiento del afectado.

Lo anterior encuentra apoyo, en lo conducente, en el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO APERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. La Comisión Federal de Electricidad es autoridad para los efectos del amparo cuando apercebe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consentimiento del consumidor, es decir, que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad."

(Novena Época, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Enero de 2000, Tesis: 2a. II/2000, Página: 76).

Así, el apercebimiento de realizar o la realización del corte del servicio de suministro de energía eléctrica constituye un acto susceptible de combatirse a través del juicio de amparo, al constituir un acto unilateral, dictado por la Comisión Federal de Electricidad con fundamento en las facultades que le otorga la ley de la materia, mediante el cual se extingue la

situación jurídica derivada del contrato correspondiente, sin requerirse del consenso del consumidor, para afectar de tal manera su esfera jurídica

En otras palabras, la Comisión Federal de Electricidad ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y que, por consiguiente, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, lo que revela que dicho organismo, al emitir tal acto, es una autoridad para los efectos del juicio de amparo, en los términos de los criterios de jurisprudencia que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

En esas condiciones, debe sostenerse que en el caso específico –apercibimiento de realizar o realización del corte de suministro de energía eléctrica-, la Comisión Federal de Electricidad sí es autoridad para los efectos del amparo, lo cual NO implica que en todos los casos dicha Comisión deba ser considerada como autoridad para tales efectos, sino sólo cuando ejerce facultades de decisión que le estén atribuidas por la ley de la materia, supuesto en el cual, como ha quedado precisado, constituye una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Resulta aplicable, por identidad de razón, el criterio sustentado por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia de rubro, texto y datos de localización siguientes:

“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA QUE DECLARE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS (ABROGADA POR EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE ENERO DE 2000), TIENE EL CARÁCTER DE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXVII/97, de 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 GOBERNADO.”, precisó el concepto de autoridad para los efectos del amparo, reconociendo ese carácter al órgano que con fundamento en una norma legal puede emitir actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue 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; es decir, ejercen facultades de decisión reconocidas en la ley, por lo cual constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, lo que se traduce en auténticos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la causa de ese imperio. Por tanto, debe concluirse que la rescisión del contrato administrativo por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es, precisamente, un acto jurídico unilateral emitido con fundamento en lo previsto en el artículo 40, primer párrafo, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a través del cual extinguió, motu proprio, una relación contractual en que era parte un particular, el cual afectó su esfera

jurídica, pues la administración pública tiene la facultad de hacer efectiva la garantía otorgada, como consecuencia legal de esa rescisión. Además, la rescisión la decretó un órgano que forma parte de la estructura orgánica de la entidad contratante, sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, ni con el consenso de la voluntad del afectado. Ahora bien, en congruencia con lo anterior y tomando en consideración que la rescisión no es una facultad unilateral que fue invocada por la entidad contratante sólo porque fue convenido en esos términos en el contrato, sino que su base fundamental radica en que dicha facultad está establecida en el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para que la invoquen exclusivamente órganos de la administración pública, resulta inconcuso que el mencionado instituto tiene el carácter de autoridad y la facultad rescisoria que ejerció deriva directamente de la ley.

(Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 2001. Tesis: 1a. LII/2001, Página: 240).

Similar criterio -en lo que respecta a que en determinados casos organismos descentralizados pueden realizar actos de autoridad impugnables a través del juicio de amparo, cuando éstos se traducen en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, sin requerirse para el efecto intervención de autoridad alguna para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por dicho organismo sin el consenso del afectado-, se sustentó por esta Segunda Sala en sesión de ocho de febrero del presente año, al resolver la contradicción de tesis 12/2000, entre los criterios divergentes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo en Materias Penal y Civil del propio Circuito, que dio lugar a la jurisprudencia 2ªJ.12/2002, cuyo rubro, texto y datos de localización son del tenor siguiente:

"UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo

indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado."

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Tesis 2a./J. 12/2002, Página: 320).

Ahora bien, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito sustenta el criterio divergente consistente en que la Comisión Federal de Electricidad cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica, no es autoridad para efectos del juicio de amparo, en virtud de que dicho acto deriva del incumplimiento de un contrato de adhesión, en el que se encuentra en un mismo plano que el consumidor, como un particular, y adopta dicho criterio al realizar una aplicación analógica de la jurisprudencia número P./J. 92/2002, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro 'AGUA POTABLE CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.'

Además, determina que el criterio en el que se establece que cuando el Estado actúa como prestador de servicios mediante contratos de adhesión, no obra como autoridad para efectos del amparo, es obligatorio conforme a lo dispuesto en los artículos 196 de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, máxime que tal criterio goza de las mismas características de los contratos que se celebran ante la Comisión Federal de Electricidad.

Esta Segunda Sala considera que el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito realizó una INDEBIDA APLICACIÓN ANALÓGICA de la jurisprudencia de mérito.

En efecto, son dos las condiciones para la aplicación del método analógico. En primer lugar la falta expresa de la norma aplicable al supuesto concreto y, en segundo lugar, la igualdad esencial de los hechos, esto es, que se trate de supuestos similares o afines, siempre que la "ratio legis" o razón legal valga igualmente para unos y otros, como se desprende de la tesis sustentada por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, que dice:

"MÉTODO ANALÓGICO, APLICACIÓN DEL. Dos son las condiciones para la aplicación del método analógico. En primer lugar, la falta expresa de la norma aplicable al supuesto concreto y, en segundo lugar, la igualdad esencial de los hechos, como en el caso en que la ley sí protege la posesión que el padre o la madre tiene de sus hijos legítimos, pero es omisa respecto a la posesión de los hijos naturales, no obstante que se trata de situaciones concretas esencialmente iguales "ubi eadem ratio, eadem dispositio". La Tercera Sala de la Suprema Corte considera que es jurídica la aplicación analógica de la ley en virtud de que lo establece y permite la propia Constitución de la República, excepto cuando se trata de disposiciones de carácter excepcional, o cuando la ley está redactada en forma numerativa, o de leyes penales; pues como es manifiestamente imposible que

la mente humana pueda prever y regular con normas adecuadas todos los innumerables casos futuros, el legislador ha señalado las fuentes, a las cuales debe el Juez acudir siempre que no sea posible resolver una controversia aplicando una disposición precisa de la ley; tales fuentes son, en primer término, la analogía, y después, cuando tampoco mediante ésta sea posible decidir, los principios generales de derecho. En efecto, mediante la analogía, el ámbito de aplicación de las leyes se extiende más allá del repertorio de los casos originalmente previstos, con tal de que se trate de supuestos similares o afines a aquéllos, siempre que la ratio legis valga igualmente para unos y para los otros; por lo tanto, la analogía como método de interpretación o de autointegración es aceptada por nuestra legislación."

(Séptima Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 151-156 Cuarta Parte, Página: 218)

El contenido de la jurisprudencia P./J. 92/2002, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, aplicada analógicamente en forma incorrecta por el Tercer Tribunal referido, es del tenor siguiente:

'AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Al constituir el suministro de agua potable la prestación de un servicio público por el Estado como medio para la realización de un fin, que es el interés general y que se lleva a cabo mediante la celebración de un contrato administrativo de adhesión, en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes, donde el prestador de servicios y el beneficiario adquieren derechos y obligaciones recíprocos, bajo condiciones que fija el proveedor, la relación jurídica existente entre el prestador y el usuario del servicio no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, a la existente entre una autoridad y un gobernado, sino a la de coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular, y aun cuando la prestación del mencionado servicio público está sujeta a una contraprestación, consistente en el pago de una cantidad de dinero proporcional al servicio recibido, cuando aquél no se cubre, dará lugar a que el prestador del mismo ejerza la facultad legal de suspenderlo, acto que, al ser consecuencia del incumplimiento, no exige que deba cumplirse con la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la propia Constitución Federal, pues la suspensión del servicio no es un acto de autoridad que deba estar fundado y motivado, sino que resulta del ejercicio de una facultad que se ejerce cuando se surte el incumplimiento del contrato. En estas condiciones, resulta inconcusos que el ejercicio de la facultad del prestador de servicios para suspender el suministro de agua potable a los usuarios, previo apercibimiento en los casos de falta de pago, o cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido, de acuerdo con lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, no implica que se prive al usuario de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, pues lo que acontece es una consecuencia lógica y jurídica del

incumplimiento de un contrato de suministro de agua; de ahí que el prestador del servicio no tenga que acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento del contrato, ya que, por regla general, en este tipo de relaciones jurídicas de adhesión se establece que si no se cubre el pago por el servicio, éste se suspenderá, previa oportunidad de cumplimiento de pago por el usuario, cuando se le aperciba de que se encuentra en los casos de suspensión. Además, si bien la falta de pago o la desviación, o uso indebido del agua, traen como consecuencia la suspensión del servicio, ello no se puede equiparar a la hipótesis de hacerse justicia por propia mano o de ejercer violencia para reclamar un derecho, prohibida en el numeral 17 de la Carta Magna, toda vez que dicha suspensión deriva del incumplimiento del contrato de suministro y adhesión y encuentra su fundamento en la ley relativa a la que esté sujeto'.

En dicha tesis jurisprudencial se sostiene, substancialmente, que cuando el Estado presta el servicio de agua potable mediante contratos administrativos de adhesión, la relación jurídica entre las partes no corresponde a la de supra subordinación que existe entre una autoridad y un gobernado, sino a una relación de coordinación voluntaria entre el prestador del servicio y el particular, en virtud de que la prestación de ese servicio público se realiza por el Estado mediante la celebración de un contrato de adhesión en el que se estipulan las obligaciones y contraprestaciones entre las partes. Bajo condiciones que fije el proveedor, por lo que la relación entre las partes es de coordinación voluntaria y de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de suministro de agua y el particular.

Ahora bien, la tesis de mérito deriva de la acción de inconstitucionalidad 9/2000, que se resolvió en sesión de siete de mayo de dos mil uno, por unanimidad de diez votos, en la que se declaró la validez de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, concretamente el Título Segundo, Capítulo Único, que comprende los artículos del 4 al 12; el Capítulo Tercero, Sección Tercera, que comprende los artículos 46 al 64 y 104.

Concretamente, al analizarse el artículo 104 de la referida Ley de Agua, en cuanto regula lo relativo a la concesión a particulares de la prestación del servicio de suministro del agua potable, se determinó que el mismo no viola lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, específicamente, que no contravenía el primer numeral referido, en los siguientes términos:

"Ahora bien, la prestación del servicio de agua potable, se lleva a cabo mediante la celebración de un contrato administrativo de suministro y de adhesión, por lo que la relación jurídica existente entre aquél y el usuario del servicio, no corresponde a la que supone la garantía consagrada en el dispositivo constitucional de que se trata, esto es, la existente entre una autoridad y un gobernado, sino la colaboración voluntaria de correspondencia entre el interés del prestador del servicio de agua y el particular.

Puede afirmarse válidamente que el numeral 104 de la ley que se impugna, tampoco contraviene el dispositivo constitucional antes transcrito, toda vez que es inconcuso que el ejercicio de la facultad del Municipio y del prestador del servicio para suspender el suministro de agua potable a los usuarios, previo apercibimiento, en los casos de falta de pago, o cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al convenido, de acuerdo a lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, no significa ni representa de alguna manera que se prive al

usuario de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, ya que en realidad lo que sucede es una consecuencia lógica y jurídica del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios.

(...)

Por todo lo anterior, no es posible que se viole el artículo 14 de la Constitución General de la República, toda vez que no se trata de un acto de privación por parte de la autoridad sino en su caso el incumplimiento a lo pactado al contratar el servicio de agua potable, mediante un contrato administrativo de suministro."

Así en tal acción de inconstitucionalidad se analizó la contravención a la Constitución General de la República de diversos artículos de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, entre ellos el 114, que prevé lo relativo a la suspensión del servicio, y determinó, entre otros aspectos, que este numeral no contraviene lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, porque la suspensión de ese servicio no significa que se prive al usuario de los bienes a que se refiere tal precepto constitucional, sino que es consecuencia del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios. **SIN haber sido el punto central determinar si el Estado, cuando presta el servicio de agua potable mediante contratos administrativos de adhesión, es o no autoridad para los efectos del amparo.**

Por tanto, no corresponde aplicar por analogía el contenido de la jurisprudencia de mérito para resolver sobre si la Comisión Federal de Electricidad, que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, es o no autoridad para los efectos del amparo cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica.

Lo anterior en virtud de que no puede aplicarse la jurisprudencia que emergió de la resolución de una acción de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, para resolver sobre el servicio de energía eléctrica, toda vez que no se trata de supuestos similares o afines, pues en esa resolución se determinó que la suspensión de dicho servicio no significa que se prive al usuario de alguno de los bienes a que se refiere el artículo 14 constitucional, por lo que no existe contravención a ese dispositivo; mientras que en los amparos en revisión e incidentes de suspensión en revisión de los que surge la presente contradicción de tesis, lo que se analiza es si la Comisión Federal de Electricidad, cuando percibe de realizar o realiza el corte de suministro de energía eléctrica es o no autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Además, en la acción de inconstitucionalidad 9/2000 se parte de supuestos distintos a los de la presente contradicción, como es el que la norma impugnada faculta a un particular para prestar el servicio de agua. Por tanto, aun cuando el Estado preste los servicios de luz y agua mediante contratos administrativos de adhesión, en el caso de la energía eléctrica la prestación del servicio está a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, que es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que cuenta con facultades otorgadas por la ley de la materia para proceder al corte de suministro del fluido eléctrico en determinados supuestos; en tanto que en el caso del agua, el suministro lo realiza el prestador del servicio o concesionario.

Por consiguiente, apartarse de ese criterio jurisprudencial NO implica violación a lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley de Amparo, toda vez que sólo es obligatorio acatar la jurisprudencia cuando ésta se adapta al caso concreto que se resuelve, lo que no acontece en la especie.

Consecuentemente el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, coincidente al sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, es la que se enuncia a continuación:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL APERCIBE AL CONSUMIDOR DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. La determinación por la cual la Comisión Federal de Electricidad apercibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, constituye un acto de autoridad susceptible de impugnarse mediante el juicio de garantías, en virtud de que, con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, pues aunque la relación existente entre el particular y la referida Comisión deriva de un contrato de adhesión, ello no significa que ambas partes se encuentren en un mismo plano, como particulares, sino en un nivel de supra a subordinación, al imponer el referido organismo su voluntad sin el consenso del afectado. Es decir, la citada Comisión ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, lo que revela que dicho ente al emitir tal acto, es una autoridad para efectos del juicio de amparo; lo anterior no implica que en todos los casos la indicada Comisión deba ser considerada como autoridad para tales efectos, sino sólo cuando ejerce facultades de decisión que le estén atribuidas por ley y que afecten la esfera de derechos del gobernado".

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Si existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados del Décimo Circuito

SEGUNDO. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia el criterio que en esta resolución se sustenta.

Notifíquese; remítase de inmediato al Semanario Judicial de la Federación la tesis de jurisprudencia que se sustenta y hágase del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito en la República, para los efectos establecidos en el artículo 195 de la Ley de Amparo, y envíese copia de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados participantes; en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente José Vicente Aguinaco Alemán.

Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Firman el Ministro Presidente y Ponente con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

EL MINISTRO PRESIDENTE

JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

EL MINISTRO PONENTE

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

EL SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ.

Esta foja corresponde a la contradicción de tesis 41/2002.- entre las sustentadas por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados del Décimo Circuito.- Fallada el 21 de junio de 2002, en el sentido siguiente: "**PRIMERO.** Si existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados del Décimo Circuito. **SEGUNDO.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia el criterio que en esta resolución se sustenta.- Conste"

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Judith Gpe Garcia
Garcia

FECHA: 17/12/04

FIRMA: Judith Garcia