

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**NUEVA VISION DE LA FIGURA DE AUTORIDAD RESPONSABLE
PARAEFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

LIZBETH VELASCO MONTALVO

ASESOR: LIC. IGNACIO Mejía Guizar



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

Tanto que agradecer y tan pocas palabras para poder hacerlo, solo puedo decirles gracias.

El presente trabajo, te lo dedico a ti mamá Oli, que me diste la luz necesaria que guía mis pasos día a día; a ti papá Hugo, por tus desvelos y tu ocupación hacia a mi gracias, los quiero.

A ti mamá Bertita y papá Francisco por su amor que me ha ayudado a crecer como persona, gracias

A tu hermanita Gaby, por acompañarme de la mano en mi vida, y por darme dos motivos más para vivir, Ale y Feliz.

A mi familia Montalvo, tíos, Cris, Javier, Lulú, Mario, Ceci, a mis primos Paco y Luis, Martha y Pamela, Diego y Sebastián, gracias por enseñarme el amor de una familia, por su apoyo y su cariño.

A mi familia Velasco, a mis tíos, Alma, Mario, Paty, Fernando, José., Estela, Sergio, Susana, Ricardo Esperanza, Luz María, Abraham, Tomás y Erika, a mis primos Roberto, Miriam, Mayito, Elsa, Andy, Luis, Hugo, Pepe, Daniel, Sandra, Nancy, Viridiana, Sergio, Cristián e Ignacio y Abraham, por tener siempre sus brazos abiertos para mi, gracias.

A ti doctora Perla Beatriz Vivanco Ronces: no existen palabras para decirte gracias, por tu amistad, cariño y apoyo.

A ustedes mis amigos Melina Díaz Lara, Susana Anaya Flores, Israel Torres, Brenda Meza Tamayo, por su cariño y compañía.

A ti Eréndira Calderón y Lisette Villanueva, por compartir la inolvidable etapa universitaria y por los incomparables viernes, gracias por su amistad.

A ti Elizabeth Trejo Galán, que sin tu ayuda no podría estar en el lugar que ahora ocupo, gracias Eli.

A Nico Diana, Daniel Dorali y Karina, gracias por sus enseñanzas y su amistad.

Al licenciado Edwin Noé García Baeza por darme la oportunidad de crecer como profesionista, por darme su confianza, por su paciencia y conocimientos brindados, por creer en mi, gracias muchas gracias.

Al licenciado Carlos Porfirio Fuentes Mena, por estar siempre dispuesto a compartir su conocimiento, por su ayuda y consejos, gracias.

Al licenciado Sergio Adolfo Peniche Quintal, por los conocimientos brindados durante todo este tiempo, gracias.

A ti, Sony, gracias por tu cariño, paciencia y consejos.

Al licenciado Williams, por su ayuda, muchas gracias.

A mi familia de Coatzacoalcos, Veracruz, don Félix, licenciado Eduardo, Leonor y Javier, Coty, Silvina, Marilú, Victor, Luis, Israel, Luz Ma, Tomy, Lupita, Rita, Rosemberg, Cenitte y Javier, muchas gracias por compartir mi nueva vida.

Al licenciado Ignacio Mejía Guizar, por su ayuda, paciencia y conocimiento, muchas gracias.

A todos mis maestros de la Universidad.

Y por último a mi hermosa Universidad Nacional Autónoma de México, que abrió mis ojos y mi mente para que pudiera respirar. Gracias infinitamente

**“NUEVA VISION DE LA FIGURA DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA
EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”**

CAPITULO PRIMERO: PARTES DEL JUICIO DE AMPARO

1.- Concepto doctrinal de parte	1
2.- Partes procesales	8
3.- Diferentes clases de partes	10
4.-Partes del Juicio de Amparo	21
a) Agraviado o agraviados	23
b) Autoridad Responsable	26
c) Tercero Perjudicado	28
d) Ministerio Público	31

CAPITULO SEGUNDO: IDEAS GENERALES SOBRE AUTORIDAD RESPONSABLE.

1.- Breves antecedentes de la figura de autoridad.	35
2.- Concepto de Autoridad en términos generales.	44
3.- Antecedentes legislativos de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.	52
a) Ley de Amparo de 1861	54
b) Ley de Amparo de 1869	55
c) Ley de Amparo de 1882	57
d) Código de Procedimientos Federales de 1867	59
e) Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909	60
f) Ley de Amparo de 1919	61
g) Ley de amparo de 1936	63

CAPITULO TERCERO.- AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO.

1.- Autoridad responsable y acto de autoridad	67
a) Concepto de autoridad responsable.	68
b) Concepto de acto de autoridad	72
actos administrativos	
actos legislativos	
actos judiciales	
c) Atributos esenciales del acto de autoridad.	74
2.- Concepto de Acto reclamado y su diferencia con el acto de autoridad.	75
3.- <i>Posición Jurídica de la autoridad responsable frente al quejoso.</i>	79
4- Autoridades que se consideran como responsables para efectos del Juicio de Amparo.	82
5.- Clases de Autoridad Responsable.	86
a) Ejecutoras y Ordenadoras	86
b) Federales, Locales o Municipales	87
c) De Derecho o de Facto.	88
d) Centralizada o Descentralizada	89
6.- Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el Concepto de Autoridad Responsable para efectos del Juicio de Amparo.	90
7.- Procedencia del Amparo contra actos de autoridad.	100
8.- Entes que no se consideran como autoridad responsable para efectos del Juicio de Amparo.	105
a) Órganos de Gobierno.	105
b) Particulares.	109
9.- Responsabilidad de las Autoridades Responsables contemplada en la Ley de Amparo.	112
10.- Análisis crítico del Concepto de Autoridad Responsable para efectos del Juicio de Amparo.	124

CAPITULO CUARTO: NUEVO CRITERIO EN TORNO AL CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

1.- Nuevo Concepto de Autoridad Responsable.	130
2.- Diferencias y Semejanzas entre el actual y el nuevo concepto de autoridad responsable.	134
3.- Particulares considerados como autoridad responsable para efectos del Juicio de Amparo.	138
a) Motivos por los que se considera a los particulares como autoridad responsable.	139
c) Procedencia del Amparo contra actos de particulares.	141
4.- Casos en que los particulares revisten el carácter de autoridad.	142
5.- Análisis de los actos emitidos por particulares.	149
6.-Medios ordinarios con los que cuenta el gobernado para combatir actos emitidos por particulares, que vulneren sus garantías individuales.	152
a) Eficacia de los mismos.	154
7.-El Juicio de Amparo considerado como un medio de defensa constitucional en contra de los actos emitidos por particulares que violenten las garantías individuales del gobernado.	158
8.- Análisis crítico del nuevo concepto de autoridad responsable.	159

CONCLUSIONES

PROPUESTA

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El Juicio de Amparo, creado como un mecanismo de defensa de nuestra Carta Magna, ha llegado a convertirse en una institución de gran relevancia en nuestro país dada su función protectora de las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El juicio de garantías ha evolucionado y por lo tanto se ha ido perfeccionando a lo largo de los años, desde su creación en Yucatán en 1840 hasta la actualidad, ha demostrado ser una figura jurídica dotada de herramientas que le han permitido cumplir con su función de restituir al gobernado en sus garantías individuales si éstas han sido violentadas.

Se han realizado esfuerzos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juristas, doctrinarios, legisladores, encaminados a mejorar a esta noble institución, en virtud de que, a pesar de que el juicio de amparo cumple con su función, aún quedan ciertos aspectos del mismo que necesitan actualizarse.

Tal es el caso del concepto de autoridad responsable, figura jurídica determinante para la vida del juicio de amparo, en virtud de que ésta guarda íntima relación con la procedencia de nuestro medio de control constitucional.

En el presente trabajo se aborda el estudio de la figura jurídica de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo; empezando por establecer un panorama general del concepto de parte procesal dentro de cualquier juicio, pues la autoridad responsable reviste este carácter en el juicio de garantías.

En segundo lugar, se abordan los antecedentes legislativos de la figura de autoridad responsable, dado que es trascendental para la comprensión del tema, tener un panorama del cómo ha ido evolucionando ésta figura hasta nuestros días.

En tercer lugar, estudiaremos el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, conceptos que se establecen tanto en la ley, como en los diversos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia, así como las diversas opiniones de los juristas respecto al tema. Abordaremos el tema referente a sus características, atribuciones y el papel que juegan dentro del juicio constitucional.

Por último, se aborda el tema relativo a la transformación de la figura de autoridad responsable propuesto en el proyecto para la nueva ley de amparo; las características que se le atribuyen así como quienes podrán revestir este carácter, estableciendo las diferencias entre ésta visión de autoridad responsable y la que, actualmente se tiene.

El presente trabajo de investigación encontró justificación retomando los grandes esfuerzos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conciente de la necesidad de dar respuesta a las exigencias que hoy vive nuestra sociedad, ha emitido diversas jurisprudencias y tesis que definen a la autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, debido a que, el actual concepto de autoridad responsable que brinda la ley de la materia, como lo han señalado algunos doctrinarios es incompleto y deja de prever ciertos casos que en la actualidad son determinantes en la vida de los gobernados, casos que podrían marcar la diferencia entre su bienestar o su malestar

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun no se ha podido dotar al juicio de amparo, de un concepto de autoridad responsable que defina cabalmente lo que se deba de considerar como tal y de esta manera que el juicio de amparo realice aún mejor su función dentro de la impartición de justicia de nuestro país.

Así, se presenta el proyecto de la nueva ley de amparo, que entre sus propuestas se encuentra el ampliar el concepto de autoridad responsable, que traería aparejado la ampliación de la función protectora del juicio de garantías.

Se propone ampliar el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, debido a que en nuestra sociedad, día a día surgen diversas figuras que en su actuar pueden vulnerar las garantías individuales del gobernado, pero que, como actualmente carecemos de un medio eficaz para combatirlos, los mismos quedan impunes y por lo tanto dichas violaciones a nuestra Constitución necesariamente repercuten de manera negativa en nuestra sociedad.

El presente trabajo expone de manera general a la autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, se analiza el concepto de la misma dado en la ley de la materia, expuesto por diferentes doctrinarios y emitido en diversas ejecutorias por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la evolución que ha sufrido éste durante las diversas reformas efectuadas en la Ley Reglamentaria al Artículo 103 y 107 de nuestra Constitución, así como también el papel que desempeña la autoridad dentro del juicio de garantías, sin dejar a un lado, claro ésta, los aspectos procesales que se debe de estudiar con anterioridad, para una mejor comprensión del tema.

Se remota la propuesta que da el proyecto de la nueva ley de la materia, ya que el mismo pretende mejorar el actual concepto de autoridad responsable, al ampliarlo y por lo tanto ampliar la función protectora del juicio de amparo, al contemplar a los particulares como autoridad responsable en ciertos casos; y se analiza el concepto propuesto.

Se da relevancia al concepto de autoridad, dado que éste nos da pauta para entender quienes pueden ser señalados dentro del juicio de amparo como tales, toda vez que el juicio de amparo no procede en contra de todas aquellas entidades que emitan un acto violatorio de garantías. Por tal razón considero que es de vital importancia comprender los alcances que tendría contar con un concepto de autoridad responsable amplio, completo y funcional para que de esta manera, ésta noble institución que es el juicio de amparo siga protegiéndonos de una manera más eficaz de los abusos de las autoridades arbitrarias y protejan nuestras garantías individuales de las que hemos sido

privilegiados y de las que podemos gozar gracias al esfuerzo de muchos hombres y mujeres que dieron la vida para ello.

CAPITULO PRIMERO: PARTES DEL JUICIO DE AMPARO

1.- Concepto Doctrinal de Parte.

La palabra “parte” es un vocablo que tiene su origen latino en “pars, partis” que significa la porción de un todo.

“Se denomina parte a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean. Cuando asume la posición activa se le denomina acreedor, y es deudor cuando asume la posición pasiva”.¹

Sin embargo atendiendo al concepto arriba señalado, es preciso establecer una diferencia entre el concepto de parte y de autor, pues podría suscitarse confusión, ya que ambas figuras se asemejan, debido a que los dos realizan actos jurídicos, pero cuando este acto es realizado por una o por varias personas, pero con una misma pretensión, es cuando se le denomina autor, y cuando el acto es realizado por una o varias personas, pero con diferentes pretensiones se le denomina parte, las cuales establecen una relación jurídica-procesal.

A su vez, al concepto de autor y de parte se opone el de tercero, entendiéndolo como toda aquella persona ajena a los efectos del acto jurídico, aunque este presente en la celebración del mismo.

De esta manera, si trasladamos el significado latino de la palabra “parte” al ámbito procesal, entenderemos que “parte” será uno de los elementos subjetivos que constituye al proceso y será aquella “persona que hace valer en el proceso alguna pretensión”².

En la relación jurídica-procesal encontramos que “parte” presupone la existencia de una contienda o un litigio, en la que las partes que intervienen

¹ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico DJ2K-1913

² DORANTES, Tamayo Luis . *Teoría General del Proceso*. Porrúa S.A de C.V., México 1993 p. 271

persiguen diferentes pretensiones y poseen un interés propio dentro de la contienda.

Sin embargo, se hace necesario citar algunas definiciones de parte, para que se establezca con claridad la importancia que tiene el identificar plenamente quienes jugaran el papel de partes dentro de todo procedimiento; y de esta manera citamos las siguientes:

“Es parte en el proceso la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dición del derecho, respecto a la cuestión principal debatida”³

“Partes del proceso civil no son todos los sujetos que en él intervienen o pueden intervenir y que sean distintos de los miembros del órgano jurisdiccional. Sólo son partes, en principio, el sujeto o los sujetos que pretendan una tutela jurisdiccional y aquél o aquellos respecto de los cuales o frente a los cuales se pide esta tutela. Pero más precisamente aún, partes son, únicamente, los sujetos a quienes afectará de forma directa el pronunciamiento del tribunal, ya conceda o deniegue la tutela pedida, ya establezca que no puede pronunciarse sobre ella en ningún sentido”⁴

“Parte, en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso”⁵

Retomando los conceptos arriba señalados, podemos concluir que parte será aquella persona física o moral que intervenga ya sea directa o indirectamente dentro de todo proceso; es decir acudirá ante los tribunales a solicitar la tutela de la ley para defender un derecho que se le ha vulnerado, o bien para defender su postura frente a quien lo señala como el causante de la afectación a ese derecho; encontrándose en una posición claramente

³ ARELLANO, García Carlos. *“Teoría General del Proceso”* Porrúa, S.A. de C.V., México 1992, p. 174

⁴ DE LA OLIVA, Santos Andrés, Ignacio Diez-Picazo Jiménez. *“Derecho Procesal Civil.”* Centro de Estudios Ramón Araces, S.A. México, p.107???????

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación *“Manual de Juicio de Amparo”* Themis, México 1998, p. 19.

relacionada con la litis y solamente es a ella a quien le afectara la resolución del órgano jurisdiccional.

Es importante establecer que dentro de todo proceso, no solamente las partes intervienen en el mismo, ya que también existe la figura de los sujetos procesales que también desempeñan un papel muy importante dentro del proceso; sin embargo estas dos figuras procesales no son las mismas. Los sujetos procesales a pesar de que intervienen dentro del proceso, no les afectará de ninguna forma la resolución que llegaran a tomar los tribunales respecto del asunto en el que éstos hayan tenido ingerencia, a diferencia de las partes.

Por lo tanto todas las partes son sujetos procesales pero no todos los sujetos procesales son partes; es decir, los sujetos procesales son el género y las partes son la especie.

Podemos citar como ejemplo de sujetos procesales al juez, secretario de acuerdos, actuarios, notificadores, peritos, abogados, en fin todos aquellos que tienen una actividad específica dentro del proceso, ya sea como mediador o como auxiliar en la impartición de justicia, incluyendo a los terceros, ya que a los mismos se les considera como una persona ajena al procedimiento; y por otro lado como ejemplo de parte tenemos al actor y demandado.

Es importante recalcar que los terceros que sobrevienen posteriormente a la iniciación del proceso no revisten en carácter de parte, dado que solo es parte que ha tenido el carácter de sujeto de derecho en la cuestión principal debatida, no siendo así en cuestiones incidentales o cuestiones planteadas por los propios terceros.

Una vez establecido el concepto de parte, entendiéndola como aquella persona física o moral que interviene dentro de un proceso, con una determinada pretensión, la cual realizará todas las gestiones necesarias para que se hagan cumplir las mismas, debemos citar las diferentes características

que revisten, ya que para considerarlas como tales, la ley establece requisitos que deben reunir. Estos requisitos son:

- 1.-Capacidad para ser parte.
- 2.Capacidad procesal y
- 3.-Legitimación

“La aptitud para intervenir en el proceso como parte es la capacidad de goce que tiene la persona física o moral para deducir derechos propios en una situación controvertida que requiere el desempeño de la función jurisdiccional”⁶

Es decir, la capacidad para ser parte, equivale a la capacidad de goce, la cual se adquiere con el nacimiento de las personas, y se extingue a su muerte.

Por otro lado, la capacidad procesal equivale a la capacidad de ejercicio, la cual se adquiere con la mayoría de edad o bien con la emancipación. Al respecto el Código Civil del Distrito Federal, en su artículo 44 señala:

“Todo el que conforme a la ley, esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles puede comparecer en juicio”

Es decir todas aquellas personas que estén en pleno goce de su capacidad de ejercicio o bien capacidad procesal, podrán comparecer a juicio.

Entre ellos se encuentran:

- 1.- Los mayores de edad
- 2.- Los menores de edad emancipados.

No siendo así los que únicamente gozan de su capacidad de goce o jurídica ya que ellos por sí, no podrán comparecer a juicio, como por ejemplo:

⁶ ARELLANO, García Carlos. Op. Cit. p.201

1.- Los menores de edad no emancipados, en virtud de que, por su edad aún no tienen personalidad jurídica.

2.- Los mayores de edad que tengan alguna incapacidad por la que necesariamente se deba de prorrogar la patria potestad.

Pero la ley no es inflexible ante la carencia de la capacidad procesal, puesto que da la posibilidad a los sujetos que carecen de esta capacidad de ejercitar sus derechos dentro del proceso a través de quien tiene su representación permitida por la ley.

Así se establece la diferencia entre la capacidad procesal y capacidad para ser parte.

La capacidad para ser parte es aquella que faculta a todas aquellas personas físicas o morales para ejercitar el derecho de acción procesal ante los tribunales, y por lo tanto ser sujetos procesales; es decir todos aquellos que pueden establecer una relación procesal, y que no tienen ninguno de los impedimentos establecidos por la ley, aunque no puedan participar activamente en el proceso; mientras que la capacidad procesal es aquella que da la posibilidad de obrar en el juicio ya sea a nombre propio o en representación de otro, y por lo tanto puede intervenir directamente dentro del proceso.

Es necesario considerar que la cualidad que toda parte procesal debe poseer, y que sin ella no se podría validar el proceso en el que la parte interviene, es la legitimación procesal.

Al respecto, la doctrina señala dos tipos de legitimación: legitimación ad processum que equivale a la legitimación procesal y la legitimación ad causam o legitimación en la causa.

Así por ejemplo, "mientras Chiovenda considera que la legitimatio ad processum no es sino la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio, su discípulo, Liebman, sostiene que efectivamente la primera incluye a la

segunda, pero que también comprende a la aptitud que tiene las personas que actúan en representación de quienes carecen de capacidad procesal”⁷

*“Es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta. Es la facultad de poder actuar en el proceso como actor, como demandado, como tercero o representando a estos”.*⁸

Atendiendo a lo antes establecido, llegamos a la conclusión que la capacidad procesal conlleva a la legitimación procesal, la parte que posea la primera, intrínsecamente tendrá la segunda.

*“Se entiende al sujeto que esta legitimado (autorizado por la ley) para participar en un juicio, motivando el desarrollo del mismo, ya sea accionado, excepcionándose, dando contestación a la demanda, ofreciendo pruebas, interponiendo recursos iniciando incidentes y, en general, realizando cualquier otro acto que trascienda al resultado del fallo que en ese proceso se vaya a dictar”*⁹

Por su parte, la legitimación en la causa, es la condición jurídica en que se encuentra una persona en relación con el derecho que esta invocando en el juicio, ya sea porque el mismo, es titular de ese derecho, o bien por diferentes circunstancias que justifiquen sus pretensiones.

Esta última, es la condición que la ley exige para que la persona se encuentre debidamente autorizada para ser parte dentro todo proceso, ya que no solamente basta con reunir la capacidad y legitimación procesal, también se hace necesario la legitimación en la causa, debido a que ésta establece un vínculo entre el objeto materia de la litis y la parte procesal.

⁷ OVALLE Favela, José. *“Teoría General del Derecho”* Harla, México 1998 p. 268

⁸ PALLARES EDUARDO. *“Diccionario de Derecho Procesal Civil”*. Porrúa S.A. de C.V., México 1997, p. 535.

⁹ CASTILLO del Valle, Alberto. *“Ley de Amparo Comentada”* Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003 p.97

La legitimación en el proceso y la legitimación en la causa hay que considerarlas como dos situaciones jurídicas distintas, en virtud de que la primera de ellas se refiere a la falta de personalidad o bien la falta de capacidad en el actor, es decir, se refiere a un presupuesto procesal que se necesita para el ejercicio de la acción que se pretenda hacer valer frente a los tribunales, ya sea como actor, demandado o bien como tercero.

En efecto, la falta de personalidad se refiere a la ausencia de la facultad que tiene una persona física o moral para comparecer a juicio, ya sea a nombre o en representación de otra persona, por tanto, si no se acredita tener personalidad, "*legitimatio ad procesum*", se impide el nacimiento del ejercicio del derecho de acción para echar a andar la maquinaria procesal.

Consecuentemente, la *legitimatio ad causam* a diferencia de la "*legitimatio ad procesum*", no es un presupuesto procesal, porque contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o, mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la *legitimatio ad procesum* sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

2.- Partes Procesales.

Como ya se estableció al principio del capítulo, encontramos variados significados de la palabra parte, sin embargo una vez que identificamos plenamente quienes son las partes dentro del proceso, nos percatamos que las mismas pueden encontrarse en una postura variada dependiendo de la situación en la que se encuentren dentro del proceso, y es por esta razón, que se pueden establecer diferentes lineamientos con los que también las podemos identificar; así encontramos:

- a) Parte Actora y Parte Demandada.- La primera de ellas es la que persigue dentro del juicio un objeto determinado, al contrario de la parte demandada, en donde esta será la contrincante de la parte actora, es decir, en contra de ésta se va a perseguir dicho objeto en el juicio. Así pues, la parte actora será la que active la maquinaria procesal que iniciara con la demanda que interponga la misma, la cual estará en contra de la parte demandada.
- b) Parte Formal y Parte Material: la Parte formal es aquella que comparece en juicio ya sea por propio derecho o en representación de alguna otra. Recordemos que sólo puede comparecer a juicio la persona que tenga la capacidad procesal y la persona que comparezca en representación de otra deberá además de ser una persona capaz, ostentar un poder que lo acredite como representante de la persona en cuestión. La parte material será aquella que demuestre dentro del proceso ser el titular del derecho afectado que se reclama en la demanda, pero lo será a su vez el demandado que efectivamente sea el causante de la afectación del derecho que se esta reclamando en la demanda. Un ejemplo común es el acreedor (parte actora) que reclama a su deudor (parte demandada) el cumplimiento de su obligación, la cual pudiera ser de dar, hacer o no hacer. Ambas partes se consideraran como partes materiales cuando el actor, por su parte comprueba eficazmente que se ha incumplido con la obligación a la que tiene derecho de exigir, y lo será el demandado, cuando se compruebe eficazmente que éste es el que ha incumplido con la obligación que se le esta exigiendo.
- c) Parte Principal y Parte Accesorio.- La parte principal es la que actúa primero dentro del juicio y la parte accesorio la que actúa después. Siempre son partes principales el actor y el demandado; se considera parte accesorio la que no es

necesario que exista dentro del mismo, como ejemplo el tercerista, que actuará en el juicio ya iniciado pero con un interés propio y diferente a la de las partes. No hay que confundir con el tercero al que no se le considera como parte, sino que es simplemente un colaborador más dentro del juicio (sujeto procesal).

- d) Sujeto Activo y Sujeto Pasivo.- La parte activa será la que este legitimada para exigir el cumplimiento de una obligación y la parte pasiva, es aquella a la cual se le exige el cumplimiento de esa obligación; equivale a la figura del actor y el demandado.

3.- Diferentes Clases de Parte.

Las partes procesales, pueden ser personas físicas o personas morales.

a) Personas Físicas:

“Es una persona física el individuo poseedor de substantividad psicofísica que ha surgido con su nacimiento y que se extinguirá con su muerte, independientemente de que, ciertos derechos los podrá transmitir después de su muerte y otros derechos se extinguirán con él por ser personalísimos”.¹⁰

Como ya se explicó anteriormente, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 44 señala que “todo el que, conforme a la ley este en pleno ejercicio de sus derechos civiles puede comparecer a juicio”, es decir, toda persona física que desee comparecer a juicio deberá reunir la capacidad para ser parte así como la capacidad procesal, en caso de que no satisfaga el segundo requisito deberá comparecer a juicio a través de su representante

¹⁰ ARELLANO García. Op. Cit. p. 177

legítimo o apoderado legal, tal y como lo establece el artículo 45 del ordenamiento referido.

Las personas físicas invisten infinidad de características ya sea por sus atribuciones, funciones, capacidades, etc, entre las cuales como ejemplo se encuentran:

Los Menores de Edad, que por sus capacidades y atributos requieren un trato especial si quieren comparecer a juicio, puesto que carecen de capacidad de ejercicio, es decir, carecen de capacidad procesal, tal y como lo establece el artículo 425 y 427 del Código Civil para el Distrito Federal:

“Art. 425.- Los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, conforme a las prescripciones de este código”.

“Art. 427.- La persona que ejerza la patria potestad representará también a los hijos en juicio; pero no podrá celebrar ningún arreglo para terminarlo sino es con el consentimiento expreso de su consorte y con la autorización judicial cuando la ley lo requiera expresamente.”

Asimismo, cualquiera de los padres puede representar al hijo en juicio pero para terminarlo se necesita consentimiento expreso del consorte, y a falta de los padres, el tutor será quien los represente en juicio.

Los Incapacitados; es decir todos aquellas personas que tengan alguna de las siguientes características:

- a) *“Los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aun cuando tengan intervalos lúcidos*
- b) *Los sordo-mudos que no saben leer ni escribir.*

c) *Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes*".

Estas personas no pueden concurrir a juicio como partes por su propio derecho. Requieren de representación legal a través de la tutela. En efecto, la tutela tiene por objeto la guarda de la persona y bienes de los incapacitados natural y legalmente. Si los incapacitados están además en un situación de minoría de edad, deberá establecerse la representación en juicio conforme a las reglas que se establecen para la patria potestad.

Si el incapacitado es mayor de edad su representante en juicio deberá estar en manos de un tutor.

Ausentes e Ignorados, cuyo tratamiento lo establece la parte final del artículo 45 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, ya que el mismo, previene cómo se representan a los ausentes e ignorados al citar el artículo 660 del título IX del Código Civil, el cual dispone:

"El representante del ausente es el legítimo administrador de los bienes de éste y tiene, respecto de ellos, las mismas obligaciones, facultades y restricciones que los tutores".

Los Extranjeros conceptuándolo como a *"toda persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un estado determinado para ser considerada como nacional"*¹¹.

El acceso a los tribunales de los extranjeros esta garantizado en el artículo 17 constitucional, dado que este dispositivo no los excluye:

"Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia con los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibida las costas judiciales"

¹¹ ARELLANO García Carlos, "*Derecho Internacional Privado*", Porrúa, S.A. de C.V. México, 1976 p.262

La única excepción a la garantía de audiencia, por lo que refiere a los extranjeros, se encuentra en la parte final del artículo 33 constitucional debido a que este precepto faculta al Ejecutivo Federal de hacer abandonar al país de forma inmediata al extranjero cuya permanencia se considere inconveniente, pero la característica más relevante de este artículo es el hecho de que se le hará abandonar el territorio nacional sin un juicio previo, y por lo tanto, no tendrá oportunidad de defenderse.

En materia procesal los extranjeros gozan de igualdad jurídica, de tal manera que, como partes en juicio podrán intentar los recursos que las leyes les conceden a los nacionales.

“Los extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las convenciones y Tratados”.

Un requisito que es necesario que satisfagan los extranjeros, es la comprobación de estancia legal dentro del país, a efecto de que puedan actuar libremente dentro del proceso, encontrándose de esta forma en una igualdad frente a los nacionales. En caso contrario de no comprobar su estancia legal, por lo tanto se les aplicarían sanciones por violar las leyes migratorias.

Agentes Diplomáticos, conocidos como todas aquellas “personas acreditadas por el gobierno de un Estado ante el gobierno de otro, para representar sus derechos e intereses”¹²

Los agentes diplomáticos, dada la importancia de su función representativa estatal, gozan de exención a la jurisdicción en materia civil, comercial y criminal, debido a que los mismos no dependen directamente de la justicia local y por lo tanto no deben ser citados para que comparezcan ante los jueces o tribunales del país en donde desempeñan sus funciones, sin embargo

¹² ARELLANO García Carlos. *“Teoría General del Proceso”* Porrúa S.A. de C.V. México 1992, p. 187.

tal situación no significa que están exentos de someterse a la jurisdicción de un tribunal, y por lo tanto ser juzgados, dado que los agentes diplomáticos se someterán a la jurisdicción de los tribunales del país que representan y en donde tienen su domicilio legal.

Esta inmunidad puede ser levantada por el país representado en diferentes situaciones, además de que la misma resulta inoperante en algunos casos muy especiales.

Agentes Consulares “custodios en el extranjero de los intereses internos de su Estado”.

Al contrario de los agentes diplomáticos, su función no es representativa, además de que existen diferencias en los privilegios e inmunidades a ellos concedidos, sin embargo el Estado acreditante, les otorga una protección especial tanto a ellos como a sus oficinas y archivos ya que los mismos los considera como inviolables.

Lo más destacado de los agentes consulares es la situación que guarda frente a las leyes del país receptor, puesto que no pueden ser detenidos ni puestos en prisión preventiva, sólo cuando así lo ordena una sentencia firme o cuando se trata de delitos graves y solo pueden ser llamados a comparecer cuando posean el carácter de testigos.

b) Personas Morales.

Las personas morales son aquellas a las que el derecho vigente les ha conferido personalidad como entes jurídicos, capaces de tener y ejercitar derechos y obligaciones. Obviamente no se descarta su participación dentro del proceso y para definir a una persona moral atenderemos a lo dispuesto en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, el cual señala:

“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 o mercantiles;*
- IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;*
- V. Las Sociedades cooperativas y mutualistas*
- VI.- Las Asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley”.*

Este artículo se refiere tanto a las personas morales privadas y a las personas morales oficiales.

Las personas morales privadas son: *“las sociedades civiles o mercantiles (fracción III); los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fracción IV); las sociedades cooperativas y mutualistas (fracción V); y por último, las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley (fracción IV)”*¹³

Por su parte, a las personas morales oficiales o de derecho público son: *“la Nación, los Estados y los Municipios (fracción X; y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley fracción III)”*¹⁴

Atendemos que, así como las personas físicas deben tener capacidad, también las personas morales, y el artículo 26 del Código Civil para el Distrito Federal señala al respecto lo siguiente:

¹³ GÓNGORA Pimentel Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo* Porrúa, S. A. de C.V. México 1995, p.285

¹⁴ Idem.

“Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.”

Conducta que se realiza a través de sus órganos de representación, tal y como lo establece el artículo 27 del ordenamiento señalado:

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

Las personas morales carecen de sustantividad psicofísica, son una ficción de derecho y por lo tanto, deben de comparecer al proceso a través de quien legalmente las represente, característica que también poseen las personas físicas.

Así, encontramos dos tipos diferentes de partes, pero además de las personas físicas y morales encontramos casos especiales como el Ministerio Público, ya que atendiendo al artículo 107, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que *“El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público”.*

“El Ministerio Público Federal es una institución que, dentro de sus funciones y objetivos específicos que prevé su ley orgánica le ha correspondido, defender los intereses sociales o del Estado”¹⁵

Al Ministerio Público se le considera como una Institución unitaria y jerárquicamente dependiente del organismo ejecutivo, el cual posee como funciones esenciales la persecución de los delitos, el ejercicio de la acción penal; la intervención en los procedimientos judiciales para la defensa de los

¹⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. *“El Juicio de Amparo”* 12ª, Edición, Porrúa, S.A. de C.V., México 1977. P. 346.

intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados y finalmente como consultor y asesor de los jueces y tribunales.

El Ministerio Público tiene su fundamento en los artículos 21, 102 y 107 fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la ley de Amparo en su artículo 5, fracción IV, 113, 180 y 210; y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por razones sistemáticas de nuestro régimen jurídico federal, el Ministerio Público tiene actuación tanto en el fuero común, como en el fuero federal, poseyendo funciones propias dentro de cada ámbito.

Son funciones del Ministerio Público, entre otras, ser parte en los procesos civiles, en los juicios de amparo y en los juicios penales en que la federación tenga interés.

En el artículo 102 de nuestra Carta Magna, en el párrafo segundo establece que *“ Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que ley determine”*. Asimismo en el párrafo tercero del precepto legal invocado señala que *“El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.”*

En otro orden de ideas, el Ministerio Público Local, interviene en procesos civiles, mercantiles y familiares, e interviene como parte accesoria o subsidiaria o como simple asesor de los tribunales, a través de una opinión cuando existe interés público en el asunto correspondiente.

A través de las diferentes reformas que ha sufrido la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se le ha ido atribuyendo más funciones y facultades, de las que podemos citar en materia penal y civil las siguientes:

“I En materia Penal:

- a) La persecución de delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal.*
- b) Velar por la legalidad en la esfera de su competencia, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.*
- c) Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general.*
- d) Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia y,*
Las demás que las leyes determinen.

II. En materia civil:

- a) Intervenir en el divorcio por mutuo consentimiento, para impedir que se violen los derechos de los hijos menores o incapacitados p que no queden bien garantizados.*
- b) En algunos casos de jurisdicción Voluntaria, intervenir cuando se afecten los intereses públicos; cuando se refiera a la persona o bienes de los menores o incapacitados o cuando tengan relación con los derechos o bienes del ausente.*
- c) Pedir que se nombre tutor a los hijos menores del ausente, cuando no tienen ascendientes ni tutor testamentario o legitimo.*
- d) Ejercitar acción para pedir nombramiento de representante del ausente o de depositario. Esta acción también la tiene cualquiera a quien interese tratar o litigar con el ausente, o defender los intereses de éste.*
- e) Representar al que no se haya en el lugar del juicio.*

- f) *Pedir el nombramiento del tutor dativo a menores que no estén sujetos a la patria potestad ni a la tutela testamentaria o legítima.*
- g) *Ejercitar la acción para pedir el aseguramiento de alimentos*
- h) *En la sucesión representar a los herederos cuyo paradero se ignora, representación que dura hasta que los mismos se presenten.*
- i) *Apelar contra la declaración de ser formal el testamento privado.*
- j) *Pedir información testimonial que acredite quienes son los únicos herederos en el caso de intestado.*
- k) *Presentar pedimento en el incidente que se substancie con motivo de la controversia suscitada entre dos o más aspirantes a la herencia,*
- l) *En los concursos formular pedimento en relación con la autorización judicial al síndico provisional para enajenar bienes, valores cuya conservación resulte muy costosa.”¹⁶*

Por lo que hace al Ministerio Público en el ámbito Federal, la Ley de Amparo le otorga la calidad de parte en su artículo 5º fracción IV, al señalar *“El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley...sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia 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”*

Por su parte, la doctrina y la jurisprudencia han calificado al Ministerio Público Federal, de “parte reguladora” o “parte equilibradora” dentro del proceso, sin embargo su papel no es relevante, ya que el juzgado no toma en cuenta los pedimentos que realiza este, debido a que los mismos, son solo para cumplir una formalidad que establece la ley y que no tienen ninguna influencia en la decisión final del juzgador.

Otro caso especial es el Gestor de Negocios Judiciales, figura que esta permitida para que actúe en el juicio ya sea para promover el interés del actor o del demandado.

¹⁶ DORANTES Tamayo Luis *Elementos de Teoría General del Proceso* Porrúa, S.A. de C.V., México 1993 p.p. 279 y 280

Sus obligaciones serán las de otorgar fianza para garantizar que el interesado directo, pasará por las acciones del gestor así como el respectivo pago de lo que se juzgue y sentencie y de los gastos y perjuicios que se pudieran causar, además deberá de actuar conforme a los intereses del dueño del negocio y las demás que le atribuye la ley.

Encontramos también el litisconsorcio la cual se define como aquella figura procesal en donde varias personas como partes, actúan en relación con un mismo interés, el cual puede ser activo, pasivo o mixto, voluntario o necesario y originario o sucesivo.

Es activo cuando son varios actores a diferencia del pasivo cuando lo son varios demandados y por su parte el mixto será cuando son varios actores y varios demandados.

El voluntario como su nombre lo indica, cuando así lo han decidido las partes y se da la unión procesal y el necesario cuando la ley exige esta unión procesal.

El originario se presenta al inicio de la demanda y el sucesivo después.

En este orden de ideas, establecemos la importancia de identificar a las partes dentro del proceso, ya que la competencia de los jueces, magistrados o secretarios esta limitada por esta circunstancia, debido al interés ya sea directo o indirecto que pudieran tener las mismas en el juicio, lo que se encuentra relacionado con la eficacia de la impartición de justicia.

4.- Partes en el Juicio de Amparo.

Ya establecimos con anterioridad el concepto de "parte" de una manera general dentro del ámbito procesal, pero avocándonos a nuestro tema principal, tomamos el concepto de parte de la teoría general del proceso y lo trasladamos al ámbito del juicio de amparo y de esta manera identificaremos sus diferentes

partes, las cuales deberán de reunir los mismos requisitos arriba apuntados, y por lo tanto tendrán las mismas características, diferenciándose de las demás por las atribuciones que les da la ley de la materia, en este caso, la Ley de Amparo, ya que la misma delinea quienes son las partes dentro del juicio de amparo y cómo deben de actuar dentro del mismo.

Ahora es el turno de definir a cada una de las partes del juicio de garantías, y que mejor que atendiendo a lo establecido en la ley de la materia en su artículo 5º que a la letra dice:

“Artículo 5: 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:

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

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

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo, cuando se trata 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 esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparo indirectos en materia 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.”¹⁷

Sin embargo, es preciso detallar con precisión a cada una de las partes del juicio de amparo, ya que de esta manera, conseguiremos un mejor entendimiento a cerca de este medio de defensa constitucional.

A.- El Agraviado o agraviados:

El artículo 5º de la Ley de Amparo, en su fracción I, establece al agraviado o agraviados como parte en el juicio, quienes podrán ser aquellas personas físicas o morales que con tal carácter intervengan en la demanda de garantías.

Tal y como lo establece el artículo 107 de la constitución en su fracción I :
“El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; y todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley”.

Se trata de uno de los principios fundamentales del juicio de amparo que es la iniciativa o instancia de parte agraviada, el cual queda establecido en el artículo 4º de la ley de la materia:

“Artículo 4º- El juicio de Amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por si, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que esta ley lo permita expresamente, y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.”

La ley de la materia, da la posibilidad que el juicio lo promueva además del quejoso por su propio derecho, persona diversa que se ostente con el carácter

¹⁷ *Legislación de Amparo. Sista, México 2002, p.12*

de representante, del perjudicado, defensor si se trata de un acto derivado de una causa penal, o algún pariente o persona extraña cuando el quejoso no pueda hacerlo por alguna de las circunstancias que ley expresamente prevea.

De esta forma, debe entenderse que la parte agraviada será aquella que ha sufrido un daño, ofensa, agravio, perjuicio en su persona o en su patrimonio por un acto de autoridad.

La doctrina señala al respecto:

“El quejoso o agraviado es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo para reclamar un acto o ley de la autoridad estatal, por presunta violación de garantías individuales o de distribución competencial entre Federación y Estado de la República”¹⁸

El quejoso puede ser la persona ya sea personas físicas (individuos) o personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones) las personas morales de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), los organismos descentralizados y las personas de derecho público o personas morales oficiales, que acuden al juicio de amparo porque consideran que se ha violentado en su perjuicio alguna o algunas de las garantías consagradas a su favor en la Constitución, en virtud de un acto de autoridad, por una ley o reglamento, o bien por un tratado internacional.

En esta tesitura, tenemos que el quejoso o agraviado equivale a la figura del actor dentro de todo juicio o controversia, y es el quejoso quien promueve la demanda de garantías cuando considera que se ha afectado su esfera jurídica por un acto o ley que emite la autoridad.

Pueden ser uno o varios quejosos, llamado también, agraviado e invariablemente lo constituye el gobernado, ya que el juicio de amparo no

¹⁸ ARELLANO García Carlos. *“El juicio de Amparo”*. Porrúa, S.A. de C.V., México 2000, Sexto Edición, p.472.

puede iniciarse a instancia de un órgano de gobierno o un grupo de servidores públicos o tribunales federales a diferencia de otros juicios.

El juicio de amparo se creó para que los gobernados tengan un medio de defensa en contra de los actos de autoridad que vulneren sus garantías constitucionales que se les han otorgado, por lo que el sujeto que no sea titular de esa garantía violentada no tiene a su alcance la acción de amparo.

El menor de edad, también puede promover el juicio de amparo, y lo puede hacer aun sin la intervención de su legítimo representante, en este caso, el órgano jurisdiccional le nombrará un representante especial para que éste intervenga en el juicio, a menos que el menor tuviere catorce años, supuesto en el que éste puede realizar la designación del representante en su escrito inicial de demanda.

En el caso de las personas morales privadas, son titulares de la acción de amparo, por disposición del artículo 9º de la Ley de la materia y deberán pedir el amparo, por medio de sus representantes legítimos, y respecto de las personas morales oficiales, podrán ocurrir en su demanda de garantías, cuando el acto o ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas, por medio de los funcionarios o representantes que conforme a la ley tengan esta representación, conforme a lo dispuesto en el precepto legal invocado.

Por su parte, las personas morales oficiales son la Nación, los Estados, los Municipios y las demás corporaciones públicas reconocidas por la Ley.

Los intereses jurídicos de las personas morales oficiales, son aquellos que tienen que conservar respecto de sus bienes y derechos de carácter privados, es decir todos aquellos que están regulados por el derecho privado y acudirán a la protección federal cuando ejerciten la acción constitucional por la afectación de sus bienes o derechos, pero como sujetos del derecho privado, puesto que la afectación que sufre esta regulado por el régimen del derecho privado.

En conclusión, podemos señalar lo siguiente:

- a) Parte quejosa o agraviada, es quien resulta perjudicada ya sea por un acto, ley, reglamento o tratado internacional, que reclama debido a que ha sufrido un daño, ofensa o perjuicio en sus intereses o derechos.
- b) Estos derechos se deben encontrar tutelados a través de la ley.
- c) El quejoso, debe acreditar fehacientemente la afectación de ese derecho por el acto reclamado, a efecto de que procesa la acción constitucional.
- d) El agraviado será aquella persona titular de un derecho quien resulte afectado directamente por el acto que reclama, ya que de lo contrario el juicio de amparo es improcedente.

B. Autoridad Responsable:

“La autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados”¹⁹

Es decir, la autoridad responsable será aquella que emite el acto que vulnera las garantías del gobernado, así como aquella que pretenda ejecutarlo, y es contra ella se interpone la demanda de garantías para solicitar la protección de la justicia federal.

La autoridad responsable, es el ente que al desarrollar tareas propias de sus funciones como órgano del estado emite actos unilaterales, los cuales pueden ser impugnados vía juicio de amparo, luego al ser impugnados constituyen actos reclamados y por lo tanto la autoridad responsable equivaldría a la figura de parte demandada dentro de un juicio, la cual deberá

¹⁹ Op. Cit. p.483

probar en todo caso que el acto que se le reclama no vulnera las garantías individuales del gobernado y que por lo tanto es constitucional.

Pueden constituirse en unitarias o colegiadas, y se le denomina autoridad responsable ante las pretensiones del quejoso o agraviado y éste última debe designarla en su escrito inicial de demanda, como aquella a quien le atribuye el acto reclamado, sea cual sea su condición jerárquica.

Doctrinariamente se sostiene que la autoridad responsable es un órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión, cuyo ejercicio crea modifica o extingue situaciones generales o concretas de derecho o de hecho.

Atendiendo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable es aquella *“que dicta, promulga, pública, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”*.

En este orden de ideas encontramos dos clases de autoridades responsables; las autoridades responsables en el proceso legislativo de creación de la ley impugnada, las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley; y por otro lado, las autoridades que emiten sentencias, laudos, resoluciones o cualquier acto que afecte las garantías del quejoso; por el que se ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado y contra los cuales se impugnan vía juicio amparo.

La autoridad responsable será la contraparte del quejoso en el juicio de amparo, ya que pugnará por que en el juicio constitucional sea reconocido el acto que se reclama como constitucional, en contraste con la pretensión del agraviado, ya que éste último intentará que dicho acto sea declarado inconstitucional y por lo tanto se le otorgue la protección de la justicia federal.

Este punto, constituye el núcleo esencial del presente trabajo, y es por esta razón que se ahondará más acerca del tema en los siguientes capítulos, sin embargo, hasta ahora ya contamos con una definición de autoridad

responsable y por lo tanto podemos comprender de manera somera esta figura procesal, que debido al papel de contrincante del quejoso y como parte causante de la violación de la garantía del gobernado, es de vital importancia entender a la misma, ya que de no existir quien realice el acto reclamado, el juicio de amparo, tampoco tendría su razón de ser.

B. Tercero Perjudicado.

“Es la persona física o moral a quien, en su carácter de parte, la ley o la jurisprudencia, le permiten contradecir las pretensiones del quejoso en el juicio de amparo”²⁰

El tercero perjudicado es aquél que se ha visto beneficiado por el acto reclamado, y que por consiguiente tiene interés de que éste siga subsistiendo, para lo cual deberá argumentar el porqué considera que el acto reclamado es constitucional, además de invocar diversas causales de improcedencia del mismo, por lo que la figura del tercero perjudicado equivale a un colitigante de la autoridad responsable, formando una especie de litis consorcio ya que ambos persiguen la declaración de constitucionalidad del acto reclamado y por ende su subsistencia. Además de que esta figura puede intervenir dentro del juicio de amparo, en cualquier etapa del mismo, incluso en la segunda instancia aunque no hubiere participado en la primera instancia.

El tercero perjudicado es una figura que puede o no existir dentro del juicio de amparo, pues no todos los actos de autoridad que perjudican al gobernado, necesariamente tienen que beneficiar a otro, esto depende de la naturaleza del mismo, sin embargo cuando existe es una parte esencial dentro del juicio de amparo.

La Ley es clara al establecer con precisión quienes serán los terceros perjudicados, dependiendo de la naturaleza misma del acto y de la materia del proceso que se este tratando, al respecto, en el precepto señalado en líneas

²⁰ Op. Cit p. 489

anteriores, en su fracción tercera, se establecen diferentes hipótesis a efecto de estar en posibilidad de identificar plenamente a los terceros perjudicados en el juicio de amparo:

“Artículo 5º 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 emane 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”

Es decir, cuando el juicio de amparo deriva de procesos civiles, administrativos, agrarios o laborales y generalmente el tercero perjudicado es la contraparte del quejoso en el juicio natural.

Tratándose de materia penal, el tercero perjudicado esta previsto en el inciso b, del precepto apuntado, que a la letra dice:

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

Solamente cuando el juicio de amparo deriva del incidente de reparación o responsabilidad civil existe tercero perjudicado en materia penal; asimismo cuando el juicio de amparo es promovido por el ofendido o por la víctima cuando esta tenga el derecho a la reparación del daño, el tercero perjudicado lo será el reo, y finalmente cuando el quejoso lo es el denunciante en contra de la resolución del Agente del Ministerio Público que autoriza el no ejercicio de la acción penal, el tercero perjudicado lo será el denunciado.

A su vez el inciso c establece lo siguiente:

- c) *La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo cuando se trata 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.*

Quien es tercero perjudicado en amparos materia administrativa promovidos contra actos de autoridades que no tengan el carácter de jueces, es decir, que no provenga de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y éste deberá:

Que haya gestionado el acto de autoridad lesivo para el gobernado.

Que se haya visto beneficiada por el acto de autoridad reclamado a pesar de no haber gestionado su emisión.

Sin embargo el artículo invocado no es limitativo, ya que legalmente existe la posibilidad de que cualquier sujeto que tenga interés jurídico en la subsistencia de los actos reclamados, pueda comparecer al juicio de garantías con el carácter indicado como se desprende de la parte final de la fracción III del artículo 5º de la Ley de Amparo.

En resumen, el tercero perjudicado puede o no existir dentro del juicio de amparo, pero cuando existe se debe de facilitar su intervención, pero en el caso de que el tercero perjudicado no se apersona dentro del juicio de garantías, esta circunstancias no constituye de ninguna manera un impedimento para que éste se lleve normalmente, al contrario, si no se llegara a efectuar el emplazamiento a juicio del tercero, este hecho será una causal de sobreseimiento del juicio, ya que no se puede celebrar la audiencia constitucional de ley, sin el emplazamiento aludido, es por esta razón que el

emplazamiento a juicio del tercero perjudicado es de vital importancia para su substanciación del juicio de amparo.

C. Ministerio Público.

Se considera como parte al Ministerio Público por mandato del artículo 107 fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al tener de lo dispuesto en el artículo 5º fracción IV, de la Ley de Amparo.

El Ministerio Público es parte en el juicio de amparo por mera razón histórica: en las anteriores leyes de Amparo, las partes lo eran el quejoso y el Promotor Fiscal (antecedente directo del Ministerio Público). En dichas leyes el Promotor Fiscal, tenía la obligación de intervenir en los juicios de amparo en defensa de la autoridad responsable, por lo tanto la autoridad que emitía o ejecutaba el acto reclamado, no comparecía a juicio de garantías defendiendo su actuación pues los alegatos y el ofrecimiento de pruebas corría a cargo del Promotor Fiscal, con el tiempo este fue sustituido por la autoridad responsable al considerar a esta como parte dentro del juicio de amparo, y las facultades delegadas al promotor fiscal, se le atribuyeron a la autoridad responsable.

En la actualidad la intervención del Ministerio Público en nada influye en el juicio de amparo. Su función radica en procurar la tramitación pronta y expedita del juicio de amparo, además de velar por los principios de constitucionalidad y de legalidad, conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Asimismo le corresponde desarrollar las siguientes actividades:

- 1.- Vigilar que no queden paralizados los juicios de garantías.*
- 2.- Que no se archive ningún juicio si antes no ha quedado debidamente cumplimentada la ejecutoria dictada en el mismo.*
- 3.- Iniciar la averiguación previa correspondiente cuando se aprecie que la autoridad responsable ha rendido un informe previo falso*

4.- Opinar sobre la admisión o desechamiento de una demanda de amparo en materia penal, cuando habiéndose requerido al quejoso para aclararla no lo haya hecho.

5.- Denunciar la contradicción de tesis de jurisprudencia dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6.- En caso de que se haya iniciado el procedimiento de contradicción de jurisprudencia de alguna otra forma, se le da vista para que exponga lo que considere oportuno al respecto.

Además puede hacer valer los diversos recursos que contempla la ley de amparo.

El Ministerio Público Federal, se encuentra legitimado para comparecer en el juicio de amparo, pero el mismo se puede substanciar sin la presencia de éste, a diferencia del proceso penal, ya que sin Ministerio Público no hay juicio.

En los artículos 18, 28 fracción III, 29 fracción II, 51, párrafo III, 52 párrafo V, 61 párrafo IV, 71 párrafo I, 89 párrafo I y II, 90 párrafo II, 98 párrafo II, 108 párrafo II, 113, 120, 131, 136, 138 párrafo II, 146 párrafo II, 155, 157, 160 fracción XVI, 169, 180, 181, 203, 210 y 132 de la Ley de Amparo, se infiere los momentos en que el Ministerio Público Federal puede participar en el juicio de garantías, se le da la intervención dentro del juicio de amparo conforme a los preceptos citados como parte interesada en la prosecución y concesión del amparo, para conocer u interponer alegatos, desahogar las vistas que el juzgador le mande, intervenir en los recursos de revisión, conocer en los impedimentos, determinar la consignación en los ilícitos que se suscitare durante el procedimiento del juicio de amparo y demás actividades previstos en los artículos de la Ley de Amparo.

En las narradas condiciones, una vez que se ha asentado que la parte en todo proceso debe ser un sujeto de derecho ya sea una persona física o moral, por lo tanto, el quejoso y el tercero perjudicado son personas físicas o

morales y la autoridad responsable y Ministerio Público son personas morales exclusivamente por disposición de la Ley.

Finalmente, se llega a la conclusión de que una vez establecido el panorama para arribar a nuestro tema principal, el cual esta constituido por una de las partes del juicio de amparo, que es la Autoridad Responsable, entendemos que fue preciso el identificar primero a las partes dentro de todo proceso, señalar sus características y requisitos para que sean consideradas como tales a efecto comprender la participación de las mismas y su importancia; es de esta manera que en los siguientes capítulos al referirnos a la autoridad responsable como parte dentro del juicio de amparo, y su nueva concepción, no existirán obstáculos que impidan comprender el tema que estamos tratando.

CAPITULO SEGUNDO: IDEAS GENERALES SOBRE AUTORIDAD RESPONSABLE.

1- Breves Antecedentes de la Figura de Autoridad.

A lo largo de la historia del ser humano se observa la existencia de un elemento en común que se ha dado en todas las épocas de su desarrollo; este elemento lo constituyen los diversos satisfactores que le proporcionan bienestar y tranquilidad en su vida, por lo que cada ser humano se forja fines e ideales particulares que determinan subjetivamente su conducta, provocando con ello la obtención de dichos satisfactores.

Para que el ser humano esté en aptitud de alcanzar sus fines e ideales debe de prevalecer su libertad, ya que sin libertad obviamente no podría alcanzarlos, en virtud de que su campo de actuación se vería limitado. Sin embargo para que exista libertad, es necesario que la misma sea reconocida como un derecho inherente al ser humano a través de un régimen jurídico; régimen que crea el pueblo a través de normas reguladoras de la conducta del hombre, ya sea a través de normas morales, jurídicas, de etiqueta, en fin, todas aquellas normas que tienen su base en lineamientos de conducta.

El hombre por ser un ente netamente social, forzosamente necesita de la convivencia con los demás seres humanos para poder sobrevivir y realizar un intercambio de satisfactores que lo conduzcan por el camino del bienestar que busca, empero la vida social del ser humano se encuentra en constante cambio y peligro latente de que el interés individual prevalezca sobre el colectivo, circunstancia por la cual la vida social necesita una regulación que la encause y dirija con la finalidad de evitar el caos y desequilibrio y consecuentemente necesita de un ente dotado de poder suficiente para establecer e imponer las normas de conducta que encausen la vida del individuo dentro de la sociedad; ente que se ha manifestado de diferentes formas y que ha evolucionado junto con el hombre, y que actualmente la denominamos autoridad.

La figura de autoridad, siempre ha estado presente en la vida del hombre, desde el principio de su historia. Recodemos los tiempos primitivos, época en donde prevalecían los regímenes matriarcales y patriarcales, en donde la figura de autoridad se manifestaba en la madre o en el padre, era omnímoda sin que encontrara un dique, ya no jurídico, sino fáctico a su desarrollo imperativo. La madre y posteriormente el padre, como jefes de la sociedad familiar, cuyo conjunto componía la tribu, disfrutaba de absoluto respeto por parte de sus subalternos, sobre los cuales, en muchos casos, tenían derechos de vida o muerte.

Posteriormente el hombre al evolucionar y por lo tanto al ir desarrollando diversas formas de organización social, se hizo necesario no solamente que la madre o el padre fueran la figura de autoridad dentro de la familia, sino también la existencia de una figura aun más imponente, a la que dotaran de poder de mandamiento para imponer reglas y sanciones dentro del núcleo social ya no únicamente dentro del núcleo de la familia, por lo que la figura de autoridad fue cambiando y haciéndose cada vez más fuerte y organizada, investida de diversas atribuciones, representada por un líder, quien daba órdenes y establecía su mando ya sea por medio de la fuerza física o por medio de la sabiduría e incluso a través de las creencias religiosas que imperaban en una determinada comunidad.

La figura más representativa de autoridad para el hombre como un ente perteneciente a un núcleo social y uno de sus logros como organización, es el Estado, que como tal “es un conjunto de personas que habitan un determinado territorio, cuyo fin primordial es la obtención del bien común, para lo cual, es dotado de un poder público que debe vigilar el cumplimiento de las normas establecidas por y para la sociedad”¹

Atendiendo al concepto señalado, el Estado es la organización máxima del ser humano, cuyo fin primordial es dotar al hombre de bienestar común,

¹ TREJO Galán Elizabeth. “Reconocimiento del Interés Legítimo para la procedencia del Juicio de Amparo”. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, México, Febrero 2004, p.1

para lo que se encuentra dotado de ciertas atribuciones que le permiten imponer una normatividad que indique cuales deben ser los lineamientos con los que tanto hombres como mujeres deberán de conducirse para estar en condiciones óptimas de obtener ese fin; en este sentido el Estado se vale de la importancia del derecho como un factor de organización.

Es por esta razón que el Estado es una figura de autoridad necesaria para el hombre, es una utopía hablar de una sociedad sin estado, la historia ha demostrado que una sociedad sin estado no es posible, en virtud de que ante la falta de esta figura de autoridad se llegaría a la anarquía y destrucción del hombre por el hombre.

Pero partamos desde el principio. No ha sido fácil establecer una figura de autoridad casi perfecta, la cual este dotada de poder suficiente para imponer las normas que conduzcan al bienestar del ser humano, pero con los límites necesarios que debe de poseer para no caer en excesos y arbitrariedades, ya que a lo largo de esta travesía, la historia presenta episodios crueles donde el abuso del poder por parte de las autoridades que en épocas pasadas llegaron a gobernar al hombre, tuvo como resultado el retroceso de la evolución y desarrollo del ser humano.

Primeramente las naciones asumieron algunas de las características que conforma la noción actual del Estado Moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada por los pensadores de la ilustración, quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre los resquicios del anacrónico sistema feudal, a la entidad que hoy definimos como Estado.

A mediados del siglo XVIII, se presentaban en todas las naciones asentadas, gobiernos constituidos como monarquías absolutistas. El fundamento del mandato de los reyes era explicado teológicamente, se sostenía el derecho dinástico de los monarcas como una prerrogativa a partir de la cual se legitimaba a su ascenso y mantenimiento en el poder.

La excepción de este orden era la Inglaterra insular, ya que ninguna otra nación había logrado prever que el gobierno, identificado hasta entonces con el monarca, pudiera ser circunscrito al marco normativo impuesto por sectores de la población. Por el contrario, se explicaba al país y su situación política como la unidad de una entidad inmutable, que había sido creada por Dios, y sólo él, representado por la Iglesia y los reyes, podía instrumentar su propio marco legal de atribuciones, que en todo favorecían a los eclesiásticos y a los nobles más encumbrados.

Se pensaba que los reyes sólo debían rendir cuenta de su actuación a Dios; este concepto era una verdad incuestionable hasta el siglo XVIII. La actividad administrativa integrada al porte real se limitaba en general a las atribuciones de policía con las que se aseguraban la estabilidad del régimen político, dicha actividad de control de la población era efectuada por los miembros de la nobleza.

Así pues, se admitía que la servidumbre había sido creada para otorgar sus servicios al rey, sometida a vivir en una condición un tanto mejor que la de esclavos que usufructuaban una porción del fundo feudal. Lo cultivado servía escasamente para el autoconsumo, y para pagar tributos al señor, pero cuando las cosechas eran malas, había que cumplir con faenas en los terrenos reservados al señor feudal.

Sin embargo a la sombra de este escenario, pensadores como Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, John Locke, Carlos Secondant Barón de Montesquieu, Juan Jacobo Rosseau, Immanuel Kant, Hans Kelsen, entre otros y en sus respectivas épocas, dieron vida a la concepción del Estado, lo perfeccionaron y encumbraron con sus diferentes teorías y propuestas, al establecer que la única posibilidad en la que se podía garantizar la libertad y la justicia a los gobernados, era que el rey, que hasta entonces había concentrado en su persona el poder total, ya no tuviera facultades absolutistas.

Hasta que surge el Estado como lo conocemos hoy en día, como la entidad jurídica política que se integra por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno que resulta de la afinidad en ordenamiento legal que identifica a un grupo de personas con un objetivo primordial: alcanzar el bien común.

Pero además, el Estado se contempla como baluarte que garantice la realización de los valores como la libertad, la justicia, la seguridad y los servicios públicos, estos últimos se transforman entonces en las aspiraciones que se espera alcancen en la entidad estatal.

Por lo tanto, esos juicios de valor son los fines que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del estado, valores que tiendan a la realización del bien general, que es la meta última de todos los Estados.

El Estado Mexicano a partir de la revolución mexicana de 1917 y la expedición de nuestra Carta Magna en ese mismo año, acontecieron múltiples cambios dentro del país, conformando un estado libre y soberano, con órganos de gobierno firmes y responsables que define sus actividades y funciones y delimita sus deberes y obligaciones.

La Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1917, señala en el Título Segundo, Capítulo I "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", en el que se desprende que el Estado, se forma conforme a lo establecido en el artículo 39; es decir, el Estado se conforma por la voluntad del pueblo, asimismo señala sus características, las cuales están previstas en el artículo 40, a través de cuatro conceptos básicos: república, representativa, democrática y federal.

Estos cuatro conceptos básicos son fundamentales para entender la concepción del Estado Mexicano y de sus autoridades.

Así, entendemos que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, lo que implica que el Estado Mexicano sea reconocido como un sujeto de derecho internacional, con un régimen representativo emanado del pueblo que lo conforma; representativa, dado que los órganos políticos que han sido elegidos por el pueblo, representen a los gobernados y al Estado como sujeto de derecho internacional; democrática, a efecto de que todos los gobernados estén en posibilidad de elegir a sus gobernantes y la manera en la que desean que éstos los gobiernen, y por último, Federal, es decir, la alianza entre todas las entidades que conforman la República Mexicana, a través de un pacto para conformar un Estado soberano.

Por su parte el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apoya el surgimiento de nuestro Estado al establecer: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”.

Asimismo, el artículo 49 de nuestra Carta Magna, establece que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, ejecutivo y Judicial”

Recordemos a Montesquieu, a partir del análisis que realizó de la organización política británica, en donde patentizó que en todo gobierno existen tres funciones fundamentales e indispensables para la efectiva realización del acto de gobernar.

Esas tres funciones son la legislativa o creación de preceptos jurídicos abstractos; la ejecutiva que consiste en la aplicación de la ley a casos concretos, y la judicial que se refiere a la resolución de controversias jurídicas entre los individuos y entre los órganos gubernamentales.

Pero retomemos el Estado Mexicano y sus tres poderes, los cuales son ampliamente conocidos como Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El Poder Legislativo, cuya función primordial es la elaboración de leyes, el cual se encuentra depositado en el Congreso de la Unión, el cual está integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Sus miembros son responsables, no solamente de la actividad fundamental de elaboración de leyes, sino del contenido de los ordenamientos legislativos que emanan.

El Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de la República, quien entre otras atribuciones es el Jefe de Estado, representante de la nación ante la comunidad internacional, además es el Jefe de Gobierno, cuya función primordial es encabezar a la Administración Pública Federal y ser el responsable de ella, además de dirigir la actividad política y administrativa del Estado, además posee poder de decisión, mando, nombramiento, revisión, vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia entre otras muchas facultades.

Asimismo, el Poder Judicial, esta conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, cuya administración, vigilancia y disciplina esta a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, y el Tribunal Federal Electoral, cuya función consiste en la resolución de conflictos mediante la actualización de los preceptos a los conflictos de casos concretos.

Cada uno de ellos apoyado por numerosos organismos y dependencias, los que en suma integran y forman parte el Estado, a los que asignará diferentes atribuciones y facultades, estableciendo los mecanismos de acción y límites en virtud de los cuales deberán de conducirse en su trato con los gobernados, a efecto de responder sus exigencias, al mismo tiempo que el Estado organiza a la comunidad a través de las diferentes normas que regulan su interrelación.

En efecto, para que el Estado pueda funcionar adecuadamente, es necesario que se le confieran atribuciones y facultades, en este sentido,

cuando nos referimos a las atribuciones del Estado, hablamos de derechos y obligaciones que la Ley otorga como prerrogativa o facultades expresas a los órganos que componen el gobierno.

En la Constitución se expresa el contenido fundamental de la actividad que corresponde realizar a cada uno de los órganos depositarios de las funciones gubernamentales.

La Constitución aporta a los gobernados la certeza jurídica de que la actividad que desempeña cada uno de los órganos públicos se realiza conforme a derecho y por lo tanto se encuentra sujeta a las atribuciones conferidas por la Ley Suprema, y de no ser así la propia Carta Magna contempla la defensa que los gobernados pueden esgrimir en caso de arbitrariedades.

Pero no solamente al Estado se le confieren atribuciones, sino también obligaciones y cometidos.

Los cometidos del Estado son las tareas que realizan los órganos estatales al efectuar cada una de las facultades tendientes a la realización de las funciones de que sean depositarios.

En general pueden definirse tres tipos muy generales de cometidos, los de policía, los de fomentos y de servicio.

Los cometidos del estado son las tareas que realiza al interactuar en la realidad social para efectuar el fin último del estado que es el bien común, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

Cometidos de policía: son aquellos con los que el Estado regula la actividad de los ciudadanos y la controla con el fin de mantener la paz y la tranquilidad social; se manifiestan por la creación de normas jurídicas que den certeza del proceder institucional en la persecución de ilícitos, así como en el mantenimiento de un ejercito que garantice el respeto a la soberanía nacional.

Cometidos de Fomento: a partir de ellos el Estado procura el desarrollo integral de las regiones, áreas económicas específicas y la promoción de actividades culturales, procurando la asequibilidad de todos los miembros de la población a dichos recursos.

Por lo que es fundamental que el Estado como figura de autoridad máxima para el hombre, esté organizado de una manera casi perfecta, puesto que a pesar de que el hombre previendo todos los defectos que la detentación del poder llega a causar, surgen abusos del mismo dentro de esta organización, por lo que es necesario, vigilar la actividad de las autoridades en el desempeño de las tareas que la ley les ha conferido, atendiendo a los deseos y necesidades de la sociedad, además en caso de ser necesario, establecer los mecanismos para castigar en la práctica todo abuso por parte de la autoridad, para que todo acto de afectación, sea severamente castigado.

2- Concepto de Autoridad en Términos Generales.

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

“La palabra autoridad proviene del latín auctoritas-atis que significa “prestigio”, “garantía”, “ascendencia”, “potestad”, del latín auctor que significa “hacedor”, “autor”, “creador”; a su vez de augeo, ere que significa “realizar”

conducir” y dentro del lenguaje ordinario: “estima, ascendencia, influencia, fuerza o poder de algo o de alguno” “prerrogativa”, “potestad”, “facultad”²

El significado jurídico relevante de la noción de autoridad, presupone la idea de una investidura. La noción de autoridad jurídica gira en torno a un indicativo de poder o capacidad de un individuo o grupo para modificar la situación jurídica existente. El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

La autoridad es “una potestad legal conferida y recibida para ejercer una función pública para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario”³

Todo grupo social necesita de un agente que se imponga y que además tenga la condición de ser aceptado dentro del mismo, ya sea voluntariamente o por la fuerza, con la finalidad de cumplir con la necesidad de mantener el orden social y en todos los casos buscar, conservar e incrementar el bien común.

Se debe entender que en el funcionamiento de la sociedad desde la organización tribal, se estableció la ascendencia del hombre sobre el hombre por absoluta necesidad. Los jefes, los líderes y las autoridades son elementos indispensables para la Dirección Social en la conducción de los grupos humanos hacia el desarrollo y progreso que por su naturaleza quieren alcanzar.

Las costumbres y las leyes mismas que rigen a los grupos humanos dentro de un ámbito determinado, por lo general señalan la forma en que debe designarse a la autoridad encargada de la dirección de ese grupo particular. La autoridad legítimamente constituida y fundada en la razón, personifica a la comunidad conformada dentro de un Estado con características, leyes y

² Instituto de Investigaciones Jurídicas “Diccionario Jurídico Mexicano”, Porrúa, S.A. de C.V., México 1998. P. 286

³ PINA Vara, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 9ª ed., Porrúa, S.A. de C.V., México 1980, p.110

territorio claramente definidos, y está personalizada en el o los mandatarios de todos los rangos y jerarquías que le corresponda, desde el Jefe del Ejecutivo, hasta el último guardián del orden. Todos ellos tienen el carácter de Autoridad y ese carácter proviene precisamente del cargo que ostentan. En cuanto dejan el cargo, pierden la autoridad.

Existe obligación moral de obedecer a la autoridad por alta o mínima que sea su investidura e independientemente de los méritos y las fallas que tenga la persona que la represente. La obediencia a la autoridad es una obligación derivada, asimismo, de la Etica Social, ya que se basa en los intereses de la sociedad.

Pero no solamente existe el Estado como una autoridad, sino que, de igual manera, dentro de los sectores que componen a las sociedades, ya sea, universidades, iglesias, empresas, asociaciones profesionales y muchas otras, su dirección está a cargo siempre de una autoridad constituida de conformidad con sus propios estatutos jurídicos, y en muchos casos, particularmente en las empresas privadas, esa autoridad es designada o impuesta por quien tiene el poder económico, que son los propietarios. Por lo que, autoridad siempre implica la obediencia de alguien, y se acepta esta autoridad con el poder de mando determinado por la misma estructura legal de una entidad.

También existe otro tipo de autoridad que consiste en la que emana del propio individuo por sus cualidades particulares, ya sea por sus conocimientos, personalidad, destrezas, o habilidades, y cuyas ideas y opiniones son respetadas y aceptadas por el grupo social en que se desenvuelve.

De esta forma se tiene una autoridad que va con el cargo y otra que va con el individuo.

De cualquier manera, la autoridad se distingue fundamentalmente por su carácter legítimo, es decir, la autoridad que regularmente posee una persona tiene un alto grado de legitimidad que se le otorgó, dentro de un esquema legal, independientemente de la capacidad de quien la ostente, y si las órdenes no son obedecidas se debilita la autoridad.

La autoridad, curiosamente, está rodeada de símbolos que probablemente tengan su origen en tiempos prehistóricos y como ejemplos se pueden citar la corona y cetro de los reyes, los bastones de mando de los mariscales, los uniformes de la policía, y los ostentosos automóviles de los altos funcionarios públicos.

Se puede determinar entonces que la autoridad es fundamentalmente una relación entre quien manda y quien obedece; entre superior y subordinado.

Ahora bien, para que la sociedad funcione adecuadamente esta relación se basa en un fundamento de confianza como el que debe de existir entre el gerente y sus empleados; los directivos escolares y los profesores y estudiantes; el médico y el paciente, por citar algunos ejemplos.

Está por demás sentar que en el ejercicio de la autoridad se puede caer en un abuso de la misma en cuyo caso se da el autoritarismo, que no justifica las órdenes dadas, como tampoco su obediencia en forma voluntaria. Se pierde el lazo de confianza que debe sostener esa relación.

El concepto de autoridad tiene por lo general una carga política, el puesto es el que detenta el poder y por ende la persona que desempeña ese puesto, a fin de ejercer a su arbitrio y conforme a una normatividad determinada tomar decisiones que afectan a terceros, pero siempre buscando el bien común.

Hay que tomar en consideración que la autoridad puede delegarse en otras personas para un buen funcionamiento del grupo social de que se trate. El centralizar la autoridad no funciona adecuadamente y existe el peligro del abuso de ella.

No puede haber una autoridad sin el respaldo de una fuerza que permita que la misma se imponga, como es el caso de la ley positiva, porque su cumplimiento es obligatorio, y para lograrlo debe haber una autoridad que la

haga acatar y posea una fuerza mayor que la que tenga la persona obligada; es decir, el carácter de coercibilidad de la ley se sustenta en una autoridad con poder suficiente.

El poder es inherente a la autoridad pero también puede existir sin la autoridad que lo legitime. Asimismo, por lo general, el poder se identifica con la política, y el poder legítimo tiene autoridad necesariamente.

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina "autoridades", la facultad de obligar a los demás mediante actos de voluntad, por ejemplo si x tiene autoridad sobre y haga o se abstenga de hacer algo, esto es solo si x esta facultado para cambiar la situación jurídica de los demás. De esta forma las relaciones de autoridad son relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás, pero solo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio por ser autoridad. El poder de la autoridad descansa en el orden jurídico de la comunidad si es legítima, se identifica autoridad con una determinada comunidad con la fuerza o poder del orden jurídico el monopolio legítimo del poder.

En tanto institución social el derecho manifiesta su autoridad en formas diversas. La autoridad del derecho es independiente es exclusiva y excluyente, es primaria, el Derecho reclama autoridad para regular toda forma de comportamiento; reclama autoridad para prohibir, permitir o imponer condiciones a la actividad de otras instituciones sociales. El derecho manifiesta su autoridad proscribiendo o legitimando las actividades de las demás instituciones.

Es el Estado quien a través de sus diferentes órganos ejerce autoridad y por tanto tiene poder de mando sobre los gobernados, a los que dirige e impone normas de conducta, con base a un ordenamiento jurídico determinado.

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

Ahora bien, para que pueda existir la autoridad como tal, las personas se deben de formar una idea de lo que significa e implica esta figura. Así al vivir dentro de un territorio determinado, en donde las personas se encuentran en constante desarrollo, territorio que es regido por un Estado, en nuestro caso, por el gobierno mexicano; los mexicanos tenemos clara la idea de que la autoridad máxima dentro de nuestro país los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se ejerce a través de sus diferentes órganos, y nos somete a sus determinaciones a un en contra de nuestra voluntad.

Es por ello, que la autoridad la vislumbramos como aquella figura que se encuentra por encima de nosotros, con un plus valor que lo coloca en esa posición y establece la diferencia con los gobernados a los que va a organizar como sociedad, ejerciendo un poder sobre ella, que deriva de su fuerza que proviene de una norma previamente establecida, por lo que las autoridades, debe de contar con condiciones idóneas a efecto de poder inducir a los gobernados a que realicen determinadas conductas deseadas por éstas.

En virtud de que el Estado para su organización, al ejercer su autoridad, requiere diversos órganos que lo auxilien a desempeñar sus funciones; en virtud de que la rectoría de la sociedad no es posible si una sola persona

realiza las actividades y mantenga un orden esa sociedad, asimismo, dichos órganos se encuentran conformados por personas que son parte de esa sociedad a las cuales el Estado, a través de un medio normativo regulador previamente establecido; les concede las facultades de realizar actos a favor del Estado, hacia los individuos de la sociedad.

De suerte, tenemos que los actos del Estado que se realizan por medio de las acciones humanas no sólo son ejecutadas, sino también creadas, es decir, la actividad de la persona a quien el Estado encomienda la realización de determinada conducta en contra de otro individuo, es un actuar del Estado y como consecuencia un acto de Autoridad, y a su vez dicha actuación deberá estar previamente establecida en una ley, lo que significa que también ese actuar de crear la conducta a realizar o sanción a imponer, también es un actuar de la autoridad del Estado.

“La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano. Tales funciones, sean de creación o de aplicación de normas, las cuales tienden, en última instancia, a la ejecución de una sanción jurídica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora del derecho Además de éste concepto existe otro menos amplio, un concepto material, de acuerdo con el cual un individuo es el órgano del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico. Las características esenciales de un órgano en el sentido estricto del término son las siguientes: es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano”⁴

La persona que desempeña una función determinada para el orden jurídico, tiene el carácter de órgano del Estado, funciones, de creación de aplicación de normas o resolución de controversias, actividades que se encuentran constituidas según el cargo que desempeñen. Un individuo es

⁴ KELSEN, Hans. *“Teoría General del Derecho y del Estado.”* Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México. México 1988, p. 228

titular de un órgano del Estado únicamente cuando tiene en su persona un cargo jurídico específico, es decir cuando es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta multicitada función tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano, sin rebasar los extremos que la norma que lo faculta ha establecido.

Es evidente que el Estado es el supremo rector de las conductas de los individuos que conforman una sociedad y en nuestro País por medio de los diversos órganos que lo conforman y que rigen la conducta de las personas que se encuentran sujetas a este régimen.

Ahora bien, en virtud de que estos llamados órganos del Estado, se encuentran integrados por personas cuyos nombramientos han sido a través del voto popular o por medio de la designación de un alto funcionario, o por otros medios, al tener tal carácter, nuestras leyes mexicanas les facultan para realizar determinados actos que resultan del cumplimiento necesario, las que a su vez se ven reflejadas en los individuos que las materializan, desarrollando conductas que la ley previamente les ha facultado y que por ese simple hecho tienen la posibilidad incluso de realizar sus actos por medio de la fuerza, es decir, coactivamente, para el caso de no acatar las decisiones que esta impone.

El poder que goza una autoridad, es que la que la misma norma le designa y asimismo, en virtud de ese poder previamente facultado, puede hacer valer sus determinaciones aun en contra de la voluntad de los demás individuos, siempre y cuando la norma que le faculte dicha actividad también le faculte para imponer sus determinaciones, pues al ser el gobierno el rector de las conductas externas de las personas, es la máxima autoridad con la que contamos, autoridad que se divide en una serie de órganos que lo conforman.

La autoridad, no puede imponer sus determinaciones a su libre arbitrio, necesariamente debe de preexistir una ley que la faculte para realizar dicha conducta, ya que la misión de toda autoridad al estar posibilitada para dar órdenes y hacerlas cumplir aun en contra de la voluntad de los individuos a

quienes van dirigidas dichas órdenes, es buscar siempre el bienestar de la sociedad, por conducto de los actos legislativos, administrativos y judiciales.

Se reitera nuevamente que la conducta que realizan las diversas autoridades, las que se manifiestan en los diversos órganos estatales, deben de estar reguladas por una norma previamente establecida, que la conduzca en su actuar y además que este adecuada en la misma, claro esta, sin sobrepasar los límites que se le ha fijado.

3.- Antecedentes Legislativos de Autoridad Responsable para efectos del Juicio de Amparo.

Para efectos del presente punto, se hace necesario esbozar los antecedentes del juicio de amparo, como una institución protectora de la constitución.

Recordemos al jurista Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, creador del juicio de amparo, al idear el Proyecto de Constitución para la naciente entidad de Yucatán en 1840. Proyecto cuya esencia fue proponer dotar al poder judicial de la facultad para amparar a los gobernados que así lo solicitaran en contra leyes o decretos contrarias a la Constitución.

El juicio de amparo propuesto por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá se caracterizaba por las siguientes premisas:

- a) Se consideraba como un medio de control constitucional por órgano jurisdiccional
- b) Procedía a instancia de parte agraviada.
- c) La sentencia repararía solamente el daño ocasionado
- d) Protegía a la constitución en su totalidad procediendo contra los actos del poder ejecutivo y legislativo que fueran contrarios a las leyes.

Es en 1846 se convoca a un Congreso Constituyente en el cual, entre otras cosas relevantes dejó la existencia de un documento denominado Programa de la Mayoría de los Diputados por el Distrito Federal, en el cual se propone la adopción de un sistema de control constitucional que invistiera n carácter jurisdiccional, tal y como lo había propuesto desde un principio Manuel Crecrencio Rejón y Alcalá.

Mariano Otero, diputado del Estado de Jalisco, atendiendo al documento señalado en líneas anteriores, emite un voto particular sometido a consideración del Congreso, en el que propone un tipo Constitución sui generis en la que señala la reimplantación del sistema federal, en términos de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 a la que se adhería diversas reformas. Este voto fue aprobado el 18 de mayo de 1847. A esta nueva constitución se le denominó Acta Constitutiva y de Reformas la cal fe promulgada en 1847, entre cuyas reformas se encuentra la regulación de un sistema de control constitucional en relación a la tutelas de las garantías previstas en aquella Constitución y reguladas por una secundaria que era el juicio de amparo, a través del cual se impugnaría los actos lesivos de autoridades legislativos o administrativas excluyendo los actos emitidos por autoridades judiciales.

En 1856 se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, que expide la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, la cual mantiene como medio de defensa de la Constitución al juicio de amparo, previéndose la procedencia en contra de actos de autoridades del ámbito federal o local que invadan el ámbito de competencia de autoridades federales o locales

Durante la vigencia de esta Constitución existieron cinco leyes de amparo a saber, las cuales explicaremos detalladamente en los siguientes párrafos.

a) Ley de Amparo de 1861

“En términos de esta ley, el amparo era una institución procesal de tres instancias y por virtud de la serie de demandas que se promovieron con base en esta ley por parte de quienes anteriormente habían atacado a la Constitución Federal de 1857, esta adquirió vigencia plena, y al conjunto de juicio de amparo que entonces se instauraron se les conoce como el amparo de los infidentes”⁵

Esta ley fue aprobada el 26 de noviembre de 1861 y promulgada el 30 del mismo mes y año cuyo nombre fue “Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma”.

Esta ley tiene como característica que solamente reconoce como partes dentro del juicio de amparo al promotor fiscal que como ya se explicó anteriormente es el antecedente del Ministerio Público, al quejoso y a la autoridad responsable a esta última solo para el efecto de oírta tal y como lo establecía el artículo 7º del ordenamiento apuntado excluyendo al tercero perjudicado.

En su artículo 17, establecía que solamente la autoridad responsable podría presentar pruebas, además explicaba las razones por las que se limitaba su actuación dentro del juicio de amparo: se consideraba como peligroso el poder de mando que revestía la autoridad, pues podría entorpecer la impartición de justicia.

“Artículo 7º: Si el juez manda abrir el juicio, lo substanciará inmediatamente con el traslado por cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridades responsable, para el sólo efecto de oírta...”

Esta ley no proporciona un precepto en el que determine con precisión que se entiende por autoridad responsable, sin embargo al interpretar los

⁵ CASTILLO Del Valle Alberto. “Ley de Amparo Comentada” Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003, p. V

artículos 1º, 2º, 3º, 20, 21, 27 y 28 de la propia ley se interpreta que el amparo procede en contra de actos de autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales e incluso se prevé la procedencia del amparo por invasión de soberanías.

Las causales de procedencia del juicio de amparo contempladas en esta ley, son:

- a) Rebatir las leyes de la Unión, o invocarlas.
- b) Violación de garantías.
- c) Leyes o actos que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados
- d) Leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan las atribuciones de los poderes de la Unión.

b) Ley de Amparo de 1869

Esta ley da pauta al juicio de amparo de dos instancias o amparo indirecto, en el entendido que la segunda instancia que es el recurso de revisión procedía de oficio.

Esta ley tampoco esboza lo que se debe de entender por autoridad responsable ni quienes lo son, pero se puede deducir de los preceptos 3 y 9 de la ley, los que consideraban como autoridad responsable solamente a las ejecutoras y primordialmente a las de carácter administrativo; para sostener lo anteriormente apuntado, transcribiré los preceptos de mérito:

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

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

recursos, y solo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versare...

De lo anterior se desprende que la ley de Amparo, no hace una distinción entre autoridades ordenadoras y autoridades ejecutoras, solamente reglamentó lo relativo a lo reclamado a las autoridades ejecutoras, puesto que ninguno de sus treinta y un artículos hizo referencia a las órdenes emitidas por autoridad alguna; sin embargo da una limitación al juicio de amparo, ya que en su artículo 8º establece que “No es admisible el recurso en negocios judiciales”, lo que se consideró anticonstitucional debido a que atendiendo a lo establecido en el artículo 101 fracción I de la Constitución de 1857 así como la fracción I del artículo 1 de la Ley de Amparo, los cuales establecían la procedencia del juicio de amparo en contra de cualquier acto de autoridad, no siendo así el artículo 8º aludido, ya que el mismo excluía a las autoridades judiciales .

En resumen, ante la falta de un precepto legal que señalara quienes tendría el carácter de autoridades responsables, se podía inducir que por tales solamente lo serían aquellas que ejecutaran el acto reclamado, quedando solamente las de carácter administrativo, ya que como lo explicamos anteriormente el artículo 8º excluía a las autoridades judiciales y por ende, las autoridades legislativas no podrían ejecutar las leyes que expedían, y el artículo 9 por su parte, restaba el carácter de parte a la autoridad dentro del juicio de amparo

c) Ley de Amparo de 1882

La presente ley se publicó bajo el nombre de “Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857”

Tiene como característica que detalla aún más el procedimiento del juicio de amparo, sin embargo sigue faltando la referencia de concepto de autoridades responsable para efectos del juicio de amparo en cuestión.

Se considera que superó a la ley que derogó, admitiendo nuevamente el amparo en contra de negocios judiciales tal y como lo establecía la ley de 1861, sin embargo, determinaba la improcedencia del juicio contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o contra actos en los propios juicios de amparo, tal y como lo establecía el artículo 6º de la referida ley que a la letra dice:

Artículo 6º: El amparo procede también, en su caso, contra los jueces federales, y entonces se interpondrá ante el juez suplente, si se reclamaren los actos del propietario, o ante éste o los suplentes por su orden si la violación se imputa al Magistrado de Circuito. En ningún caso se admitirá este recurso en los juicios de amparo, ni contra los actos de la Suprema Corte, ya sea funcionando en Tribunal pleno o en Salas.

Si bien es cierto la ley no proporciona un concepto claro de lo que se debe de entender por autoridad responsable, interpretando el artículo 6º se deduce quienes no lo son, en este caso, la suprema Corte de Justicia de la Nación no se consideraba como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

No reconoce a la autoridad responsable su carácter de parte dentro del mismo, pero si le da la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos. Tampoco distinguió entre autoridades ejecutoras y ordenadores, aunque solamente atribuye la responsabilidad de rendir informe justificado a la autoridades con el carácter de ejecutora.

Para el caso, transcribiré el artículo 11º y 27º que aludí:

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

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

d) Código de Procedimientos Federales de 1867.

En el mes de octubre al expedirse el Código de Procedimientos Federales, en su título II, Capítulo VI, lo dedicó al juicio de amparo, considerándolo no como un juicio autónomo sino como otro juicio de naturaleza federal, sin embargo se cometió un error al considerarlo dentro del Código de Procedimientos Federales, ya que el artículo 102 de la Constitución establecía “Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley” lo que se deduce que la ley a la que se refiere al precepto invocada no puede ser el Código de Procedimientos Federales sino otra ley que tuviera la jerarquía de reglamentaria de un artículo constitucional.

Por otro lado, a pesar de la falta de técnica legislativa, el Código de Procedimientos Federales detalló el procedimiento del juicio de amparo, con amplitud, sin embargo sigue existiendo la falta de reconocimiento de la autoridad responsable como parte dentro del juicio de amparo pero si le permitió conservar las mismas facultades otorgadas con anterioridad para el efecto de ofrecer pruebas y alegar, en el artículo 753 del ordenamiento citado con antelación que a la letra refiere:

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

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

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

e) Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

En este ordenamiento fue por primera vez que dio la base para entender quien es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, además de hacer referencia de la autoridad responsable en su calidad de ejecutora y ordenadora.

En su artículo 670 le reconoce la calidad de parte a la autoridad responsable dentro del juicio de amparo y en su numeral 671 expresa lo que se entiende por autoridad responsable con la distinción entre autoridad ordenadora y autoridad ejecutora:

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

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

Sin embargo no es posible incluir a las autoridades de naturaleza legislativas, puesto que no pueden ejecutar las leyes que han dictado, ni tampoco se entiende a este hecho como una resolución de carácter judicial o administrativa.

Además en el artículo 703, se hace referencia al hecho de que la demanda de garantías deberá de interponerse en contra de la autoridad ejecutora y solamente como una excepción en el artículo 668, relativo a la pena de muerte, ataques a la libertad, destierro o algún otro de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución, la demanda deberá de promoverse en contra de la autoridad ordenadora.

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

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

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

f) Ley de Amparo de 1919

Su nombre fue “Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal”.

En esta ley se crea la figura del Amparo Directo en una única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su artículo 11 otorgaba la calidad de parte a la autoridad responsable y en su artículo 12, establecía lo que se debía de entender por autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo:

Artículo 11.- En los juicios de amparo serán considerados como parte...

II. La autoridad responsable.

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

En el artículo 46 contemplaba tanto a la autoridad ejecutora como a la autoridad ordenadora:

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

Si compramos este último artículo, con lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 encontramos que, la primera parte del artículo 46, coincide con la primera parte del artículo 703 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de 1909, sin embargo, la segunda parte de ambos preceptos difiere substancialmente, pues mientras el artículo 46 en un sentido amplio comprendía a la autoridad de quien hubiese emanado el acto reclamado o contra ambas; la segunda parte del artículo 703, limitó a la autoridad ordenadora sólo en los casos previstos en el Artículo 688 o sea aquellos en que se reclamaba la pena de muerte, de ataques a la libertad individual, destierro o algún otro acto de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

g) Ley de amparo de 1936.

Publicada el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación, la cual entra en vigor el mismo día, tal y como lo establece el artículo 1º transitorio de la propia ley.

Esta ley tiene más de sesenta años de vigencia, tiempo en el cual ha sufrido varias reformas, supresiones así como adiciones, por lo que la ley que ahora conocemos es totalmente diferente a aquella que surgió en 1936.

Esta integrada por 234 artículos, sin contar con los artículos “bis”, los que subdividen en letra, además sin descontar con los diversos que se encuentran derogados.

Esta dividida en dos libros, el primero, del Amparo en General, el cual contiene cinco títulos, que a su vez están subdivididos en:

1.- Título Primero: Reglas Generales. Capítulo I. Disposiciones Fundamentales; Capítulo II: De la capacidad y personalidad; Capítulo III: De los términos; Capítulo IV: De las notificaciones; Capítulo V: De los incidentes en el juicio; Capítulo VI: De la competencia y de la acumulación; Capítulo VII: De los impedimentos; Capítulo VIII: De los casos de improcedencia; Capítulo IX: Del sobreseimiento; Capítulo X: De las sentencias; Capítulo XI: De los recursos; y Capítulo XII: De la ejecución de las sentencias; Título Segundo: Del juicio de amparo ante los juzgados de Distrito. Capítulo I. De los actos materia del juicio; Capítulo II: De la demanda; Capítulo III: De la suspensión del acto reclamado; y, Capítulo IV: De la substanciación del juicio; Título Tercero: De los juicios de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Capítulo I: Disposiciones Generales; Capítulo II: De la demanda; Capítulo III: De la suspensión del acto reclamado; y, Capítulo IV: De la substanciación del juicio. Título Cuarto: De la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito. Capítulo único. Título Quinto: De la responsabilidad en los juicios de Amparo. Capítulo I: De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo; Capítulo II: De la responsabilidad de las autoridades; y, Capítulo III: De la responsabilidad de las partes.

En el Libro Segundo, Del Amparo en Materia Agraria, se contiene el Título Único, Capítulo único.

Al igual que el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909 en su artículo 670, y la Ley de Amparo de 1919 en el artículo 11, fracción II, la ley de 1936, también reconoció la calidad de parte en el juicio de amparo a las autoridades responsables, tal y como lo dispone el artículo 5º, fracción II, el cual a la letra dispone:

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

...

II: La autoridad o autoridades responsables.

Es clara la diferencia introducida por este artículo en la Ley de Amparo vigente, toda vez que contempla la posible pluralidad de autoridades responsables en el juicio de Amparo, puesto que en los diversos artículos 617 y 11 fracción II, de las legislaciones de 1909 y 1919 respectivamente, solamente contemplaban la posibilidad de la existencia de una única de “autoridad responsable” como parte en el juicio de amparo.

En el artículo 11 de la citada ley, establece que:

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

Las autoridades responsables, además de tener la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, conforme a la ley de amparo de 1936, cuentan con amplias facultades al igual que las otras partes dentro del juicio de garantías, tal y como designar delegados los cuales podrán concurrir a las audiencias, hacer promociones en nombre de la autoridad delegante, según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 19; así también se establece la representación del Presidente de la República dentro del juicio constitucional, conforme al segundo párrafo del presente legal invocado, del mismo modo se

contempla la suplencia de los titulares de las dependencias del ejecutivo federal, en término de los párrafos tercero y cuarto del numeral en cita.

Las autoridades responsables también pueden interponer el recurso de revisión que establece el artículo 87 de la ley de la materia, respecto de las resoluciones que afecten directamente el acto que cada una de ellas se reclama, y en limitados casos el de queja de acuerdo al artículo 95, fracciones I, V, VI, X y XI de la propia Ley de Amparo. A diferencia del recurso de reclamación, ya que este no fue creado para que hicieran uso de él las autoridades responsables, sino únicamente para el quejoso o el tercero perjudicado, puesto que de la lectura del artículo 103, se desprende que si dicho medio de impugnación se interpone sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, o a su abogado, o ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

La ley de Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sufrido diversas reformas a la fecha.

Una de estas reformas, fue al artículo 11, el cual se adicionó por lo que hace a las conductas que le pueden ser imputables a la autoridad y de esta forma considerarla como responsable para efectos del juicio de amparo.

El artículo 11 antes de la reforma establecía que:

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

Después de la reforma, establece el precepto legal invocado que:

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

De esta forma, al realizar la reforma, se estableció otro supuesto de conducta que pudiera realizar la autoridad para considerarla como responsable, y es así la que además de dictar, promulgue, publique la ley o acto reclamado.

Hasta aquí, los antecedentes legislativos de la Ley de Amparo, permiten mostrarnos la evolución importante que ha sufrido el concepto de autoridad responsable, dada su importancia y relevancia dentro del juicio de amparo, cada una de las diferentes leyes la ha reconocido como parte y también le ha conferido facultades que, al paso de los años y del perfeccionamiento de la propia Ley de Amparo, se han ido ampliando. Sin embargo, todavía aún no se ha emitido un adecuado y completo concepto de autoridad responsable que satisfaga enteramente las necesidades de los gobernados en el camino hacia la protección de nuestra Carta Marga.

CAPITULO TERCERO.- AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN MÉXICO.

1.- AUTORIDAD RESPONSABLE Y ACTO DE AUTORIDAD

La figura jurídica de autoridad responsable y de acto reclamado, se encuentran íntimamente relacionados, en virtud de que, al momento de establecer quien es autoridad para efectos del juicio amparo, debemos analizar necesariamente las características que reviste el acto que de ellas emana, para considerar si efectivamente estos pueden ser combatidos a través del juicio de garantías.

En efecto, no todos los actos que emanan de una autoridad son combatibles a través del juicio de amparo y no todas las autoridades son contempladas en la ley como aquellas que pueden revestir el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de garantías.

Por ejemplo, el Presidente de la República, es autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando ejerciendo actividades propias de su función pública por ejemplo la promulgación de una ley y esta resulta ser anticonstitucional, es evidente que su acto es combatible a través del juicio de amparo, empero, si el Presidente de la República, celebra contratos de compraventa actuando como un particular, es incuestionable que este no puede ser combatido a través del juicio de garantías, ya que el Presidente de la República no esta ejerciendo propiamente su facultad pública, sino simplemente esta realizando un acto jurídico que se somete a las reglas del derecho común.

De lo anterior podemos decir que establecer quien podrá revestir el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, es una tarea demasiado compleja por sencilla que parezca, y trascendental ya que de esta circunstancia depende la procedibilidad del juicio de amparo.

A) *Concepto de autoridad responsable.*

El concepto de autoridad responsable es un tema que ha sido estudiado de manera amplia por diversos doctrinarios en la materia de derecho, en virtud de que éste es uno de los ejes principales que dan vida al juicio de amparo, toda vez que de no existir una autoridad responsable que emita el acto reclamado, el juicio de garantías no tendría razón de existir.

Primeramente, para abordar el concepto de autoridad responsable, debemos atender a lo establecido en nuestra ley fundamental en su artículo 103, fracción I, el cual señala:

“Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”

Del anterior precepto legal se desprende la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer las controversias que se susciten por leyes o actos emanados por una autoridad, acto o ley que tienen como característica ser violatorios de garantías individuales.

Este artículo nos da como premisa la existencia de una autoridad a la que se le va atribuir la emisión de la ley o acto violatorio de garantías, empero no establece qué o quienes pueden revestir el carácter de autoridad responsable, sin embargo si establece su existencia.

Legalmente la figura de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo en México, lo encontramos en la propia ley de la materia en su artículo 11, el cual señala lo siguiente:

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

Concepto que en apreciación de varios doctrinarios y juristas en derecho carece de la verdadera esencia de figura jurídica de autoridad responsable, pues deja a un lado cuestiones importantes, de las cuales analizaremos más adelante.

Por otro lado, doctrinariamente también encontramos diversas explicaciones de lo que se debe de entender por autoridad responsable, por lo que para no caer en innecesarias repeticiones solo abordaremos algunas.

El maestro Alfonso Noriega Cantú, a efecto de definir lo que se podría entender por autoridad responsable, manifiesta en su obra "Lecciones de Amparo" lo siguiente:

*"La autoridad Responsable es, en virtud de la imputación que le hace la parte quejosa de haber violado una norma constitucional, la parte que soporta la pretensión del quejoso en la controversia que se plantea, y por tanto, debe dar cuenta del acto reclamado defendiendo su constitucionalidad"*¹

Por su parte el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela establece al respecto:

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

*Así, en la fracción primera del artículo 103 citado, la contravención se manifiesta en una violación a las garantías individuales, la autoridad responsable será, aplicado el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, a que órgano estatal, de facto o de jure, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales"*²

¹ NORIEGA Cantú, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Porrúa, S.A. de C.V., México 3ª edición 1991, p. 341.

² BURGOA Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Porrúa, S.A. de C.V. México 28ª edición, 1991, p. 338

El autor Luis Bazdresch, también nos proporciona un concepto amplio de lo que se debe de entender por autoridad responsable, de esta forma aduce:

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

Los órganos gubernativos que no están facultados para dictar resoluciones o expedir órdenes obligatorias para las personas interesadas en los asuntos respectivos, sino que sus funciones son meramente informativas o consultivas, no pueden ser tenidas como autoridades responsables en los juicios de amparo promovidos contra los actos o resoluciones ordenados o ejecutados en los asuntos en que dichos órganos intervienen, porque el control constitucional que se realiza mediante el juicio de garantías está restringido a los actos que afectan materialmente a las personas o a sus derechos, cosas que no suceden con los informes, proposiciones, dictámenes o proyectos de resoluciones que solamente son previos o preparatorios de la resolución propiamente dicha y que es la que debe ser ejecutada; así el amparo no procede contra los cuerpos o departamentos consultivos que existen en algunas dependencias del Poder Ejecutivo, ni contra las comisiones que actúan en el Legislativo, particularmente tampoco procede el amparo contra los veredictos de los jurados populares, porque éstos son meros auxiliares en la administración de la justicia y sus decisiones son sólo antecedentes de las sentencias que pronuncia la correspondiente autoridad judicial.

La eficiencia del juicio de amparo se extiende a las llamadas autoridades de hecho, o sea aquéllas que no están constituidas ni funcionan con arreglo al sistema legal, sino que por la alteración del orden público o por cualquier otra

circunstancia, de hecho se han atribuido las facultades de las autoridades legítimas, y expiden órdenes que afectan a los particulares en cualquier forma; pues ya está definitivamente establecido que para la procedencia del amparo, no hay que examinar la legitimidad de la autoridad responsable, sino que basta que la entidad u órgano contra el cual se endereza la demanda de garantías, funciones materialmente como autoridad, con total independencia de su origen.”³

En este orden de ideas, podemos tener una visión más amplia de lo que se debe de entender por autoridad responsable, ya que retomando las características similares de cada concepto encontramos que todos los doctrinarios la definen como un órgano del estado cuyas facultades pueden encontrarse o no establecidas en la ley, y que al emitir un acto propio de su función pública puede vulnera las garantías individuales del gobernado.

B) Concepto de Acto de Autoridad

Establecido de una manera general el concepto de autoridad responsable, también se torna necesario establecer el concepto de acto de autoridad, puesto que entender el “acto de autoridad” propiamente dicho, nos abrirá las puertas para entender la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que, solamente el juicio de amparo es procedente contra leyes o actos emanados de una autoridad tal y como lo establece el artículo 103 constitucional en su fracción I, empero, se debe tener en cuenta que no todos los actos que emite una autoridad pueden ser considerados como actos de autoridad, pero para llegar a este razonamiento primero establezcamos nuestro concepto.

“Constituye un acto de autoridad aquella actividad realizada por el Poder Público en ejercicio de sus potestades estatales; supone la distinción entre gobernante y particular o gobernado y requiere, para ser verdaderamente acto

³ BAZDRESCH, Luis. “Garantías Constitucionales” Trillas, S.A. de C.V., México 2ª reimpresión. 1994, p. 57

de autoridad, participar de lo que se llama orden público y haber sido dictado en términos de soberanía.”⁴

Así es, el acto de autoridad necesariamente debe ser emitido por un poder público ejercitando su función pública, para considerarlo como tal, es decir, necesariamente deben ser emanados por el poder público ya sea en el órgano legislativo, ejecutivo y judicial; y dependiendo de ello, obtenemos la primera clasificación de los actos de autoridad, los cuales son:

Actos administrativos: Emanados del poder ejecutivo y de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, dependencias y demás organismos que conforman la administración pública federal y paraestatal.

Actos legislativos: Un acto legislativo desde el punto de vista formal cuando emana del Poder Legislativo. Así una ley un decreto son legislativos desde el punto de vista formal.

Desde el punto de vista material es legislativo, cuando crea, transmite, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales, independientemente que emane de cualquiera de los tres poderes: legislativo, ejecutivo o judicial

Así, desde el punto de vista material es legislativa la ley que emana del Poder Legislativo. Desde el punto de vista material el reglamento es legislativo aunque emane del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material la jurisprudencia es obligatoria es legislativa aunque emane del Poder Judicial.

Actos judiciales: Son aquellos dictados por tribunales judiciales, federales o locales y por tribunales administrativos o del trabajo.

⁴ GONZALEZ Cosío, Arturo. *“El Juicio de Amparo”* Porrúa, S.a. de C.V., México 1998, p. 44

Realmente no es necesario extenderse demasiado en este punto, toda vez que entendemos la naturaleza del acto conforme al poder del cual emana, sin dificultad alguna, sin embargo, hay que establecer también que los actos pueden ser susceptibles de ser clasificados conforme a sus diversas características, punto que trataremos más adelante.

De esta forma quedó establecido que el acto de autoridad es aquel que emiten las autoridades en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y que con base en disposiciones establecidas en la ley pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hecho que se encuentren en posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos.

De esta forma, encontramos actos que emiten las autoridades de facto, y actos que emiten las autoridades de jure, clasificación que retomaremos más adelante.

C) Atributos Esenciales del Acto de Autoridad.

Como ya se mencionó anteriormente, no todos los actos que emite una autoridad son considerados como “actos de autoridad”, toda vez que los mismos deben revestir ciertas características, las cuales son las siguientes:

1.- “Emitido por un órgano del Estado provisto de facultades de decisión o de ejecución, ya de hecho, ya de derecho, que produzca afectación en la esfera jurídica del gobernado.

2.- Imperativo, lo que implica tener fuerza jurídica realizada en ejercicio de la autoridad soberana jurídica del gobernado.

3.- Unilateral, es decir, para que sea dictado no se requiere un acuerdo de voluntades entre la entidad soberana –El Estado- y el gobernado, sino que aquel lo realiza según su voluntad, sin tener en consideración el parecer del particular.

4.-Coercitivo, ya que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por el gobernado.⁵

A falta de alguno de los requisitos anteriormente señalados, no se puede considerar un acto como acto de autoridad.

2.-CONCEPTO DE ACTO RECLAMADO Y SU DIFERENCIA CON EL ACTO DE AUTORIDAD.

El concepto de acto reclamado, constituye en esencia un aspecto trascendental para los efectos del juicio de amparo, y que necesariamente debe someterse a estudio, en virtud de que, con base en éste, encontramos la justificación del ejercicio del juicio de garantías.

Se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, debido a que todo acto de autoridad como ya se mencionó en el punto que antecede, debe provenir o emanar necesariamente de una "autoridad" a efecto de que encuadre en alguno los supuestos de procedibilidad a que refiere el artículo 103 de nuestra Carta Maga.

⁵ CHAVEZ Castillo, Raúl. *“Juicio de Amparo”*. Harla, S.A. de C.V. México 1994, p. 4

El acto reclamado se define como “la conducta positiva, negativa u omisiva que el peticionario del amparo le atribuye a la autoridad que señala como responsable, por estimar que dicha conducta es violatoria de sus garantías individuales”⁶

Es decir, el acto reclamado, debe entenderse como una conducta, la cual puede desplegarse en un hacer o no hacer, conducta positiva o negativa, luego el acto reclamado será aquella conducta positiva, negativa u omisiva que el impetrante de garantías le atribuye o imputa a la autoridad que señala como responsable, en virtud de que lo considera como violatoria de sus garantías individuales.

A diferencia con los actos reclamados, los actos de autoridad, son aquellos que provienen de cualquier órgano del Estado, ya sea de la administración pública centralizado o paraestatal, o bien, de del poder legislativo o judicial, siempre y cuando reúnan las características que enunciamos en párrafos anteriores, es decir, deben ser unilaterales, imperativos y coercitivos, independientemente de qué tipo de autoridad los emita, ya sea de hecho o de derecho.

El acto reclamado, en conclusión, se puede definir como aquella ley o acto de autoridad de hecho o de derecho, que se impugna en la demanda de amparo, por considerarlo violatorio de las garantías individuales del gobernado.

Los actos reclamados, dada la naturaleza compleja que pueden revestir en cada caso o conforme a sus características específicas, doctrinariamente se clasifican de la siguiente manera:

- a) Actos positivos: Se traducen en la decisión o ejecución de un hacer, de un actuar por parte de las autoridades, voluntario y efectivo lo que trae consigo ciertas obligaciones para el gobernado.

⁶ ESPINOZA Barragán, Manuel Bernardo. “*Juicio de Amparo*”. Oxford, S.A. de C.V., México 2000, p. 26

- b) Actos omisivos.- Se traducen en no hacer o no actuar por parte de la autoridad, prevalece una conducta de abstención.
- c) Actos negativos.- Son aquellos por los que las autoridades se rehúsan acceder a las peticiones o pretensiones de los gobernados. Se manifiesta en una simple conducta de “no querer” o “no aceptar” lo que se solicita o pide el gobernado.
- d) Actos prohibitivos.- Fijan una limitación o imponen una determinada obligación de no hacer a los gobernados, por lo que se ve limitada su actividad.
- e) Actos declarativos.- Se limitan a poner de relieve una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de sus derechos o de situaciones existentes, por lo tanto, estos actos no pueden ser reclamados a través del juicio de amparo, ya que al ser meramente declarativos, no afectan las garantías individuales de los gobernados.
Sin embargo cuando estos actos traen aparejado “un principio de ejecución”, jurisprudencialmente si son susceptibles de ser atacados a través del juicio de garantías, puesto que dicho principio puede producir una lesión en la esfera jurídica del individuo y originar la existencia del agravio que da lugar a la acción de amparo.
- f) Actos consumados.- Es aquél que se realiza total e íntegramente y consigue todos sus efectos, los cuales conforme a la jurisprudencia pueden ser de un modo reparable o irreparable. Los primeros son los que son susceptibles de ser reparados por medio del juicio de garantías restituyendo al quejoso en el goce de la garantía infringida, y que las cosas regresen al estado en que se encontraban antes de la violación. Los segundos son los que realizaron todos sus efectos, y las violaciones que producen al agraviado no pueden ser materialmente reparadas mediante el juicio constitucional, por lo

tanto, no pueden tener el carácter de acto reclamado para efectos del juicio de amparo.

- g) Actos de tracto sucesivo.- Son los que se traducen en actos específicos ligados entre sí por la unidad de propósito o la finalidad perseguida. A estos actos también suele denominársele actos continuados, es decir, son los que no se agotan por su sola emisión, sino que se desenvuelven en etapas sucesivas, que están unidas formalmente en función del fin común que motivo su existencia.

Para los efectos del juicio de amparo en contra de actos de esta naturaleza, éstos deben considerarse un “acto único”, ya que donde se presenta la pluralidad es en su ejecución y no en la emisión del mismo.

También la Suprema Corte de Justicia, ha establecido una clasificación de los actos reclamados atendiendo a los siguientes lineamientos:

1.- Al autor del acto reclamado:

Estos se clasifican en actos de autoridad y actos de particulares, distinción cuyo fundamento se encuentra en el artículo 103 constitucional, que como ya se mencionó, señala que el juicio de garantías solo procede contra los actos emitidos por autoridad, no siendo así los actos emitidos por un particular:

Actos de autoridad: El acto de autoridad es una conducta que despliega la autoridad al realizar la función pública que le fue encomendada por la ley.

Actos de particular: Es una conducta positiva o negativa que proviene de una persona física o moral, inclusive actos emanados de una autoridad, pero los cuales no constituyen actos propios de su función pública.

El juicio de amparo, es improcedente en contra de actos emitidos por particulares como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia en diversos criterios.

2.- De acuerdo con su realidad:

Los cuales resultan de su existencia o inexistencia; es decir, el quejoso puede reclamar actos que nunca han sido emitidos por la autoridad responsable, y por lo tanto resultan ser inexistentes, por lo que se procederá al sobreseimiento en el juicio de garantías, cuestión que quedará dilucidada al momento en que las autoridades responsables rindan su informe en justificación de sus actos; de esta forma por lógica, los actos existentes son aquellos que el quejoso acredita o que expresamente la autoridad responsable reconoce como tales.

3.- POSICIÓN JURÍDICA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE FRENTE AL QUEJOSO.

Como parte dentro del juicio de amparo, la autoridad responsable goza de los derechos que la propia ley le confiere, empero también ha de cumplir cargas y obligaciones que le son impuestas tanto legal como jurídicamente. Es en suma, a través de la relación procesal en que interviene como procura la defensa del acto que le es impugnado, bien sea alegando la improcedencia del juicio, o solicitando la negativa de la protección federal.

Así las cosas, si el quejoso pretende que mediante la sentencia de amparo, invalide el acto de autoridad responsable, y ésta a su vez, mantiene un interés opuesto al agraviado, entonces con tales premisas podría decirse que es su contraparte dentro del juicio de garantías.

Varios juristas se pronunciaron al respecto.

Alfonso Noriega, sostiene que no se puede aceptar jurídicamente que en el juicio de amparo exista propiamente una parte demandada, debido a que el quejoso no exige el cumplimiento de ninguna obligación de la responsable, porque simplemente plantea una controversia para que el órgano de control decida.

Por su parte el doctor Ignacio Burgoa, sostiene que la autoridad responsable, si es verdaderamente la contra parte del quejoso en el juicio de garantías, mediante la declaratoria de que los actos reclamados (que ella emitió) son violatorios de la Constitución.

Asimismo, el ministro Juvetino V. Castro, concuerda con la opinión del doctor Burgoa, en el sentido de que la autoridad responsable si es contraparte del quejoso, pero con características muy peculiares, ya que siempre se trata de un funcionario público revestido de imperio, pero según su particular opinión no puede saberse si se trata de parte demandada, de parte acusada, o simplemente parte "sui Generis", implicando esto último, para aquellos que lo sostienen, una evasión para resolver la verdadera naturaleza procesal de autoridad responsable.

Cabe señalar que la autoridad responsable, aunque no se le exija una prestación, se debe tener en cuenta que si se le exige un determinado comportamiento, ya sea negativo, activo, o simplemente de abstención, según la naturaleza de la violación constitucional alegada.

Primero no debemos dejar a un lado, que la autoridad responsable interviene dentro de un juicio como parte, juicio constitucional donde se define si el acto que ésta emanó, deviene constitucional, o por el contrario viola alguna de las garantías consagradas en nuestra Carta Magna, por lo que existe un conflicto de intereses, por un lado el quejoso, pide la protección de la justicia federal, en virtud que considera que se han violentado sus garantías individuales con motivo de la emisión del acto de autoridad, y por el otro lado, la autoridad responsable, quien tiene la obligación de aportar las pruebas que le sirvieron de base para la emisión del acto que en esa vía se le reclama, demostrando la constitucionalidad del mismo.

Entonces, el quejoso si exige de la responsable una prestación, consistente en la invalidación del acto reclamado, y que además cumpla con su obligación pública individual de restituir la garantía violada.

El artículo 80 de la Ley de Amparo, refiere que la sentencia que conceda la protección federal es una resolución eminente condenatoria, y tiene “por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando el acto sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija”.

El quejoso exige y demanda de la autoridad responsable:

- a) La restitución en el pleno goce de la garantía individual violada;
- b) Restablecimiento de las cosas al estado que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo;
- c) Obligar a la responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada y a cumplirla en sus términos, cuando el acto se de carácter negativo.

Por tanto, al existir una controversia la cual versara sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado que emana de la autoridad responsable, cuestión que será determinada por la autoridad federal con base a las constancias y pruebas que remita la autoridad responsable así como con lo aportado por el quejoso, por lo tanto, sí se le puede considerar a la autoridad responsable como contraparte del impetrante de garantías dentro del juicio constitucional.

4- AUTORIDADES QUE SE CONSIDERAN COMO RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera a todos los organismos del sector público como autoridades cuyos actos pueden ser revisados por el Juez Federal.

En jurisprudencia, se contempla que todo habitante que se vea afectado por actos emitidos por empresas paraestatales, universidades públicas, fideicomisos del gobierno y todo organismo federal, estatal y municipal, incluso en contra de las comisiones de derechos humanos, podrá acudir al juicio de amparo para que se determine sobre la constitucionalidad de los actos emitidos por estas entidades.

Las tesis 27/97 y 28/97 elaboradas por el ministro Juventino Castro y Castro, aprobadas por unanimidad del Pleno en sesión privada, cambian el criterio que existía desde 1919, en lo referente a las autoridades que pueden ser demandadas a través del juicio de amparo.

Según ese criterio, que ha sido superado, las únicas autoridades demandadas en amparo eran aquellas que “Disponen de la fuerza pública” para hacer cumplir sus determinaciones, es decir, básicamente las secretarías de Estado y sus dependencias en los tres niveles de gobierno.

“Autoridades. 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 obra como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza que disponen”.⁷

Este criterio tiene su sustento en un dato histórico conocido como el caso Marcolfo F. Torres, quien acudió a solicitar el amparo de la justicia federal en contra de actos del mayor Canuto Ortega, quien pretendía expulsarlo del pueblo de Sahuaripa, Sonora, y privarlo de su libertad. El juez que conoció del asunto negó el amparo, toda vez que el juicio de garantías procedía en contra de “autoridades” y Canuto Ortega era un particular. El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia y ésta revocó la sentencia del juez federal, y consideró procedente el juicio de amparo al establecer que el General Canuto Ortega sí tenía el carácter de autoridad para los efectos el amparo en virtud de

⁷ Pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, p. 1067.

que tenía a su cargo la fuerza pública y que a pesar de que no estaba contemplado en la ley como una autoridad, esto no limitaba para considerarlo como una autoridad de facto. Por lo anterior, consideró que el juicio de amparo procedía en contra de todas las autoridades que dispusieran de la fuerza pública ya sea por circunstancias legales o de hecho, por lo que les daba la posibilidad de emitir actos públicos al ser pública la fuerza de que disponen.

Con el anterior antecedente, se llegó a considerar que un requisito indispensable que debía revestir la autoridad, de facto o de jure, debía ser la disposición de la fuerza pública, empero hoy en día bien sabido es que la afectación de la esfera jurídica de los gobernados no requiere necesariamente este elemento.

Dicho criterio ya fue superado con la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto señalan lo siguiente:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL 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.”⁸

Por lo tanto con base en el anterior criterio, lo que caracteriza a la autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, es que la mismas se encuentren en posibilidad de emitir con fundamento en las leyes, actos

⁸ Pleno, Novena Epoca, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: P. XXVII/97, Página 118, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

unilaterales que creen, modifiquen o extingan derechos contenidos en la esfera jurídica de los particulares.

Sin embargo, encontramos casos especiales en los que la regla anteriormente apuntada, no es aplicable, por ejemplo, tratándose de los organismos descentralizados y empresas públicas.

La regla general es que los organismos descentralizados no son autoridades para efectos del juicio de amparo, pero la misma tiene sus excepciones, las cuales las podemos encontrar en los diversos criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como es el caso de la siguiente jurisprudencia:

“Seguro social, el Instituto Mexicano del, es autoridad. A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las particiones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga.”

Otro caso de excepción lo constituye el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), que también realiza actividades de organismo fiscal autónomo, ya que cobra las cuotas que deben aportarse por parte de los patrones a sus trabajadores para los fines del propio Instituto, teniendo la facultad para realizar tal cobro en forma coactiva.

En cuanto a las empresas públicas o entidades de la administración pública paraestatal no pueden tener el carácter de autoridades responsables, por no tener sus actos las características de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, sino que lo ejercitan a través de organismos del Estado que sí tiene esas atribuciones.

5.- CLASES DE AUTORIDAD RESPONSABLE.

a) Ejecutoras y Ordenadoras

Ordenadoras: Las que resuelven y sientan las bases para la creación de derechos y obligaciones; por ejemplo, el juez de primera instancia del ramo penal que libra una orden de aprehensión.

Ejecutoras: las que obedecen o llevan a la práctica el mandato de aquéllas, es decir, en el supuesto anterior quienes cumplimentan dicha orden serían los elementos de la policía ministerial o de cualquier corporación policiaca que ejecuten tal detención.

En la demanda de amparo, se hace necesarios señalar tanto a las autoridades responsables ordenadores como ejecutoras, toda vez que si se solicita la suspensión del acto reclamado, no podrá concederse esta medida suspensiva si solo se menciona la autoridad ordenadora

b) Federales, Locales o Municipales

Federales: Son las autoridades de facto o de jure con poder de decisión o ejecución cuyo ámbito de acción territorial es la Federación. Como autoridades federales, tenemos, entre otras, al presidente la República, secretarios de Estado, Congreso de la Unión, juez de Distrito, cuyos actos pueden ser violatorios de las garantías individuales del gobernado o, también, cuando con afectación de una persona, es decir, del propio gobernado en particular, se presenta una invasión de competencias, en los términos a que se refiere la fracción II el artículo 1º de la Ley de Amparo. El quejoso puede accionar el órgano jurisdiccional con la promoción del amparo en los términos que la propia ley de la materia establece para tales casos.

Locales: Su ámbito de acción se limita a una entidad federativa local y pueden figurar con el carácter de responsables para los efectos del juicio de amparo, entre otras, el gobernador constitucional de algún Estado de la República, el secretario general de Gobierno, el Procurador de Justicia del Estado, o el Congreso local, o bien un magistrado del Tribunal Superior de

Justicia del estado, las que son su forma de actuar pueden violar laguna garantía individual o transgredir el ámbito jurisdiccional que le corresponde de manera exclusiva a la Federación; lo anterior en los términos de la fracción III del artículo 1º de la Ley de Amparo. El titular de la acción será el propio gobernado, quien ha sido agraviado con tal invasión de esferas.

El campo de acción de una autoridad estatal es más restringido debido a que se limita sólo al territorio de una entidad.

Municipales: Son aquellas que pertenecen al sistema de organización interno de alguna entidad municipal, por la realización de actos administrativos o judiciales.

Por consiguiente, el concepto de autoridad responsable, federal o estatal se establece bien a razón de la índole subjetiva de quien comete la violación o bien respecto de la índole objetiva de la infracción misma.

c) De Derecho o de Facto.

De Derecho: Son autoridades de derecho; las legitimadas e investidas del poder estatal con base en la constitución o en una ley.

De Hecho: aquellas que, carente de investidura constitucional al no ser establecidas por ningún ordenamiento, forman parte del aparato estatal, bien federal, local o municipal y realizan presuntamente una conducta que se ha impugnado en amparo.

En otras palabras, aquél organismo del estado, cuya actuación no es proveniente de una atribución pública, o con base en una ley o reglamento, que realiza actos con poderes de decisión o de ejecución, cuyas actuaciones crean, modifican, o extinguen situaciones generales o concretas con trascendencia particular, imponiendo sus determinaciones de manera imperativa y coercible, afectando la esfera jurídica de los gobernados, violando sus garantías individuales, por el simple hecho de ejercer o haber ejercido una simple

potestad administrativa, cuyo origen no ha sido otorgado por el Poder Legislativo o del Presidente de la República, bastando únicamente que cuente con las características señaladas.

d) Centralizada o Descentralizada

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

La autoridad centralizada esta dada por el Poder Ejecutivo y sus Secretarías de Estado.

Descentralizada: “Consistente en un confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades, indispensables para conservar la unidad del poder”⁹

En éstas se relegan algún o algunos de los vínculos de jerarquía, pero el organismo descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo, por ejemplo, PEMEX.

También las autoridades, se clasifican en razón a la función que desempeñan:

1.- Administrativas. Son aquellas autoridades que dependen directamente del Poder Ejecutivo, federal o estatal, por ejemplo; el presidente de la República, los secretarios de Estado, el procurador General de la República, los procuradores de justicia de diversas entidades federativas, así como los gobernados de los estados, cuando con su actuar lesionan o

⁹ GABINO Fraga. *“Derecho Administrativo”*. Porrúa, S.A. de C.V. México, 32ª Edición, 1993, p. 198

transgreden alguna garantía individual en contra del gobernado, específicamente cabe destacar que las leyes federales o los reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que por su sola entrada en vigor con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al gobernado, por lo que procede el amparo de acuerdo con la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo.

2.- Legislativas. El congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados pueden considerarse como autoridades responsables en el juicio de amparo, en los casos de iniciativa y formación de leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, o bien cuando establezca contribuciones especiales sobre energía eléctrica, gasolina, y otros productos derivados del petróleo, por ejemplo, el impuesto especial sobre producción y servicio.

3.- Judiciales. Es importante señalar que se puede promover un amparo indirecto en contra de una orden de aprehensión, o contra un auto de formal prisión dictado por un juez de primera instancia del ramo penal del fuero común o contra un juez de distrito que actúa como juez de proceso, debido a que como juez constitucional, la jurisprudencia ha sostenido el criterio que no viola las garantías individuales con sus fallos, y que en todo caso los preceptos que dejarían de observar al emitir sus resoluciones, serían los relativos a la Ley de Amparo.

6.- CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha elaborado el siguiente concepto de autoridad responsable, el cual aparece publicado en los diversos Apéndices al Semanario Judicial de la Federación, como jurisprudencia y que hasta hace poco tuvo una apariencia de validez porque el pleno de la Suprema Corte de Justicia decidió interrumpir la que aparecía publicada como tal, a

sabiendas de que posiblemente nunca lo había sido. Aunque ya expresamente interrumpida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que, por lo tanto, ya no posee ni siquiera la apariencia de validez; sin embargo, es importante detenerse en su análisis, pues además de interés teórico que tiene el tema, la tesis que la interrumpió no tiene el carácter de jurisprudencia, sino hoy en día constituye tesis aislada; para que sea jurisprudencia falta su reiteración en los términos de la ley de amparo. Por lo tanto, aun no es obligatorio el nuevo criterio y jueces de distrito y magistrados de circuito, podría preferir el anterior criterio de la supuesta jurisprudencia que se interrumpió. Es por esto que resulta necesario demostrar que el criterio de la tesis que se abandona es equivocado.

“Autoridades. Quienes lo son. El término “Autoridades” para los efectos del juicio de 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.”

Sobre el tema a tratar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios a efecto de establecer con mayor amplitud qué se debe de entender por autoridad responsable, de las cuales podemos citar las siguientes:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL 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.”¹⁰

“AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.”¹¹

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que

¹⁰, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: P. XXVII/97, Página:118

¹¹ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo: IX, Marzo de 1999, Tesis: 2a. XXXVI/99, Página: 307

ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.”¹²

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Este tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.”¹³

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Conforme a la tesis de jurisprudencia visible con el número 54 en la página 115 de la Sexta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, autoridades son, para los efectos del amparo, todas aquellas personas que de hecho o de derecho "disponen de la fuerza pública". Esa tesis, formada con ejecutorias que van del Tomo IV al Tomo LXX de la Quinta Epoca del Semanario citado, necesita ser afinada en la época actual, en que las funciones del Poder Ejecutivo se han desplazado con complejidad creciente a organismos descentralizados y paraestatales. Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación respecto de tercero (artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil aplicable en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directamente ni indirectamente (acudiendo para ello a los tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades, para los efectos del amparo (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar

¹². Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito, Tomo: 80, Agosto de 1994, Tesis: VI.2o. J/286, Página: 61

¹³, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Instancia: Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito, Tomo: 145-150 Sexta Parte, Página: 366

determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella). Y cuando esas cargas sean en alguna manera exigibles mediante el uso de la facultad económico-coactiva, como impuestos, derechos o aprovechamientos (artículo 1o. fracción I, del Código Fiscal de la Federación), se estará frente a autoridades facultadas para dictar resoluciones de carácter fiscal.”¹⁴

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Si del informe justificado que rindieron las autoridades señaladas como responsables, aparecen que tuvieron intervención en la realización de los actos reclamados, haciendo uso de facultades de imperio, esto basta para que se les considere como autoridades para los efectos del juicio de garantías, ya que el carácter de autoridad responsable no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados.”¹⁵

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Si del informe justificado que rindieron las autoridades señaladas como responsables, aparecen que tuvieron intervención en la realización de los actos reclamados, haciendo uso de facultades de imperio, esto basta para que se les considere como autoridades para los efectos del juicio de garantías, ya que el carácter de autoridad responsable no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados.”¹⁶

¹⁴, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito Tomo: 145-150 Sexta Parte, Página:366

¹⁵, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito Tomo: 127-132 Sexta Parte, Página:32

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación 127-132 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Sexta Parte. Página 32.

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON. El carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no deriva de que reúna determinados requisitos legales o formales para su existencia, sino simplemente de que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza pública para hacerlo cumplir.”¹⁷

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON. El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados, y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con vista de los informes justificados y de las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular; en consecuencia, debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad, sin perjuicio de que en la citada audiencia se resuelva si tiene o no el indicado carácter.”¹⁸

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Procede sobreseer el juicio por lo que toca a un empleado señalado como responsable, no siéndole aplicable la presunción establecida en el párrafo tercero del artículo 49 de la Ley de Amparo, si debe estimarse que carece de facultades decisorias para dictar resoluciones con fuerza vinculatoria legal.”¹⁹

“AMPARO, PROCEDENCIA DEL. No basta que exista un acto de autoridad para que, ipso facto, proceda contra él juicio de amparo, sino que es indispensable, además, que ese acto de autoridad viole las garantías

¹⁷ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 115-120 Sexta Parte, Página: 32., Séptima Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito

¹⁸ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 91-96 Sexta Parte, Página: 43, Séptima Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito,

¹⁹ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 28 Sexta Parte, Página: 24, Séptima Época, Instancia: Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito,

individuales, pues así lo indica el texto expreso de la fracción I, del artículo 103 de la Constitución Federal y de la fracción I del artículo 1o., de la Ley de Amparo.”²⁰

“AMPARO, PROCEDENCIA DEL. El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden.”²¹

“AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. Es aquélla cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su respectivo reglamento expedido por el Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.”²²

“AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. CUALES DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES. La autoridad responsable en el juicio de amparo es el órgano estatal de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa; en otros términos, señala el artículo 11 de la Ley de Amparo, que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por tanto, se considera que un Juez de Distrito, por el hecho de haber concedido la libertad bajo fianza al inculpado, dentro del incidente de suspensión del juicio indirecto que promovió en contra de la sentencia que

²⁰ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CVI, Página: 1355. Quinta Época, Instancia: Primera Sala.

²¹ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Página: 1068, Quinta Época, Instancia: Pleno.

²² Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Página: 158. Octava Época, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.,

confirmó el auto de formal prisión decretado en su contra, no debe ser considerado como autoridad responsable en el juicio de amparo directo, pues no cae en su ámbito competencial la ejecución de la sentencia reclamada y, por tanto, el juicio con respecto a dicha autoridad es improcedente y debe ser sobreseído con fundamento en los artículos 166, fracción III, 73, fracción XVIII, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo.”²³

“AUTORIDAD, CARACTERISTICAS DE LA. Tiene carácter de autoridad todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.”²⁴

A lo largo de la lectura de las diversas tesis y criterios jurisprudenciales anteriormente expuestos, encontramos que el concepto de autoridad responsable, no solo ha encontrado una evolución legal, sino también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios a lo largo de los años, para definir a la autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

Es claro, en este sentido que los anteriores criterios no son los únicos, pues a lo largo de la presente investigación se han encontrado todavía más, pero que por cuestión técnica, solamente se han enunciado los anteriores criterios que sostenían en un principio que la autoridad responsable tendría que disponer de la fuerza pública para ser considerada como tal, sin embargo, dicho criterio ha sido superado, como ya se explicó en un apartado anterior, y la definición que se considera la más acertada es la que la define como aquél *“órgano estatal de facto o jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o*

²³ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 3 Segunda Parte, Página: 13, Séptima Época, Instancia: Primera Sala,

²⁴ Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IX, Enero de 1992, Página: 134, Octava Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEPTIMO CIRCUITO,

concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa”

7. PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE AUTORIDAD.

El juicio de garantías, es procedente contra todos los actos de autoridad, sin importar su jerarquía o poder, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de alguna de las hipótesis que alude el artículo 103 constitucional, en sus tres fracciones. El quejoso siempre será el gobernado, con independencia de la autoridad con su actuar le vulnere o restrinja sus garantías individuales, o que invada la esfera competencial de la Federación o de los estados.

La propia ley de la materia, establece la procedencia del juicio de garantías indirecto en su artículo 114, el cual establece:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

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

Esta fracción se refiere a la procedencia del juicio de amparo indirecto contra leyes, cuya excepción la encontramos tratándose de que al momento de impugnarse una sentencia definitiva, laudo o resolución que sin ser sentencia definitiva ni laudo arbitral, ponga fin al juicio se ataque por inconstitucional la ley que se aplicó en el juicio, entonteces el amparo contra leyes será directo.

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

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

Esta fracción, establece que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estos últimos hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos que la ley de la materia le concede. Sin embargo, el amparo es procedente en contra de la resolución dictada dentro del procedimiento, aun cuando no sea la definitiva, siempre que constituya el primer acto de aplicación de la ley, en perjuicio de promoverse y se reclame también esta, pues surge así una excepción a la definitividad exigida por la fracción II citada dado el principio de indivisibilidad en el juicio de garantías contra una ley heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación, que actualiza el perjuicio. Por tanto, el amparo procede tanto contra la ley como contra su primer acto de aplicación conforme a la fracción I del ordenamiento legal mencionado.

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

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

Tratándose de remates, solo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben;”

La procedencia del juicio de amparo, contra actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido el juicio, siempre que no se dicten en ejecución de sentencia, los cuales, de acuerdo con el criterio emitido por el Máximo Tribunal del país, gozan de autonomía y no tienen como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural, como son el arresto dictado como medida de apremio para vencer la contumacia de alguna de las partes o la interlocutoria que fije en cantidad líquida la condena de que fue objeto el condenado, y la regla específica introducida por el legislador con el propósito de impedir que el juicio de garantías sea utilizado para retardar o entorpecer la ejecución de la sentencia definitiva con el carácter de cosa juzgada, consistente en que el juicio de amparo en la vía indirecta podrá promoverse contra actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en ejecución de sentencia, sólo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, con la posibilidad de reclamar en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso y tratándose de remates, contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben , entendiéndose como aquella última resolución en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento .

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

Es una regla genérica para la procedencia del juicio de amparo, la cual consiste en que éste procede contra actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, los cuales han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como aquellos que por sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los derechos fundamentales del gobernado, tutelados por la propia Constitución Federal, por medio de las garantías individuales, pues esa afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien los sufra obtenga una sentencia definitiva favorable

a sus pretensiones, a saber, la personalidad de las partes, el embargo o la negativa a denunciar el juicio a terceros, entre otros.

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

Los sujetos llamados terceros extraños al juicio, son los sujetos que no siendo partes en el mismo, se ven afectados en su esfera jurídica con motivo del dictado de cualquier resolución, sea de trámite, o se trate de la sentencia dictada en cualquier juicio. Es decir, toda persona que no tenga un interés en juego dentro de un juicio es un tercero extraño al mismo, mismo que puede ser afectado en su patrimonio por una resolución y/o ejecución de ella, derivada de un proceso.

Junto a este sujeto, se encuentra el llamado tercero extraño equiparado, quien siendo parte en el negocio porque tiene un interés en juego dentro del proceso mismo (el demandado), no se le emplazó legalmente o se le emplazó pero sin cumplir con las formalidades que marca la ley para el emplazamiento, a efecto de que éste compareciera a juicio.

Atendiendo al contenido de esta fracción, señala que, los terceros extraños a juicio ya sea natural o equiparado puede comparecer ante el juez que conoció la causa respectiva interponiendo los diversos recursos ordinarios que marca la ley, asimismo, también puede interponer el juicio de amparo indirecto, empero para la procedencia de este último es necesario que no se haya apersonado al juicio natural de ninguna forma, cuestión última que no opera para el auténtico tercero extraño a juicio, quien no esta obligado a agotar recursos o medios legales de defensa previamente a la interposición de la demanda de amparo.

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

El amparo bi-instancial es el procedente para proteger la competencia entre las autoridades federales y locales, evitándose la interpolación de competencias. El amparo debe ser intentado por la persona que resintió en su esfera jurídica los efectos del acto contrario a la Constitución, sin que esa acción pueda hacerse extensiva a favor de la Federación o de los Estados.

“VII. Contra resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”

En este supuesto, es necesario que se haya agotado el recurso ordinario respectivo. En este caso, será la víctima o el ofendido quien tiene derecho a exigir la reparación del daño o responsabilidad civil correspondiente, teniendo el carácter de tercero perjudicado el indiciado.

A su vez, el artículo 158 de la Ley de la materia, establece la procedencia del juicio de amparo directo el cual establece:

“Artículo 158: El juicio de amparo directo es competencia legal del Tribunal Colegiado de Circuito, que corresponda, en los términos establecido por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional...”

Para los efectos de este artículo, solo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales del derecho, a falta de la Ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, solo podrá hacerse valer el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

La acción de amparo directo sirve para combatir los actos señalados en el artículo 158 de la Ley de la Materia, cuando éstos tengan vicios o bien por violaciones que se hayan cometido durante la substanciación del juicio de donde emanó el acto.

8.- ENTES QUE NO SE CONSIDERAN COMO AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

Ya establecimos que, el juicio de amparo procede contra actos de autoridad que vulneren las garantías individuales del gobernado, tal y como lo establece el artículo 103 Constitucional. También estudiamos qué se debe de entender como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, vimos sus características, así como las características del acto que de ellas emana, sin embargo, como aducimos en el principio de este capítulo, no todas las “autoridades” pueden ser consideradas como tales para efectos del juicio de amparo, como son los siguientes:

a) Órganos de Gobierno.

Desde el punto de vista interno de la administración pública, existen órganos del Estado que tienen “poder de mando”, o sea, deciden, emiten y/o ejecutan órdenes, o bien ejercen poder disciplinario sobre los empleados subordinados, dictan normas de organización y vigilancia etc.

Es de importancia, distinguir los actos administrativos externos e internos. *“Los primeros son los que proyectan sus efectos fuera del ente público, es decir, sobre otros sujetos de derecho; los segundos, los que tiene únicamente trascendencia interna, dentro de la persona pública a que pertenece el órgano que lo dictó”*²⁵

En ocasiones tales entes resuelven variadas consultas que, utilizadas por otros órganos del Estado, sirven de fundamento para emitir eminentemente

²⁵ SAYAGUÉS Laso, Enrique. *“Tratado de Derecho Administrativo”* P. 396

actos autoritarios, con sus caracteres distintivos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, es decir, estos entes son de apoyo, o auxiliares para otros órganos del Estado.

“Los órganos auxiliares, se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo los casos en que la ley estima, en forma transitoria y ocasional, que un órgano auxiliar tome una providencia de carácter provisional.”²⁶

Los órganos auxiliares, no son considerados como autoridad para efectos del amparo, toda vez que, si bien es cierto, éstos no tienen facultades de decisión y ejecución, ni de imponer sus determinaciones, ello solo es aplicable en el ámbito externo, pues en el interno sí tienen tales atribuciones debido al “poder de jerarquía”; por virtud del cuál, existe subordinación de un órgano a otro, conjuntamente con facultades disciplinarias, de dirección, supervisión y vigilancia

Así tenemos que entre los órganos del Estado, que no obstante tener jerarquía y poder de mando desde el punto de vista interno no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de garantías.

, Como ejemplo podemos citar las Comisiones Agrarias Mixtas cuando rinden dictámenes sobre procedencia de dotación de tierras, los Comisariados Ejidales, los Departamentos jurídicos de la Secretarías de Estado y Cuerpo Consultivo Agrario, siendo en este sentido que se ha manifestado jurisprudencialmente la antigua Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación.

“COMISIÓN AGRARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO AL RENDIR DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DE DOTACIÓN DE TIERRAS. No reviste la característica de ser un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, el dictamen que, rinden las

²⁶ SERRA Rojas, Andrés. *“Derecho Administrativo.”* Porrúa, S.A. de C.V., México 1959, p. 321

Comisiones Agrarias Mixtas sobre la procedencia o improcedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los artículos 237 del Código Agrario y 291 de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque constituyen una simple opinión que tales órganos someten al Ejecutivo local, la cual puede adaptarse 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 la Reforma Agraria; por lo que, al actuar las Comisiones Agrarias Mixtas en cumplimiento de la citada función, no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de amparo.”²⁷

“COMISARIADOS EJIDALES, NO SON AUTORIDADES. Es cierto que la fracción II, del artículo 4º del Código Agrario (correspondiente al 22, fracción II, de la Ley Federal de la Reforma Agraria), incluye a los Comisariados Ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseen tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo Código les marca, se desprende que no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes”²⁸

“DEPARTAMENTOS JURIDICOS DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO. No son autoridades. Los departamentos jurídicos de la Secretarías de Estado no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se sometan a su consideración, sin que, por tanto, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los tribunales de dichas secretarías.”²⁹

“CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración (artículo 27, fracción XI

²⁷ Visible a fojas 74, del Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Tercera Parte, 2ª Sala.

²⁸ Op. Cit. P. 53

²⁹ Op. Cit p. 616.

inciso b), de la Constitución Federal y 2º y 36 del Código Agrario, 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria), carece de facultades decisorias, procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo”³⁰

De los criterios jurisprudenciales transcritos, vemos que la Suprema Corte ha sido casuista para determinar cuándo un órgano del Estado, tiene o no, el carácter de autoridades para efectos del amparo, y si bien no ha permanecido ajena a la doctrina especializada que establece diversas clasificaciones de los actos administrativos, esto se debe a que en nuestro país lo que realmente importa para el juicio de garantías, es si el acto proviene o no de una autoridad en términos de los artículos 1º de la Ley de amparo y 103 Constitucional.

Por otra parte, cobran relevancia los organismos descentralizados, dado que, por regla general, no son autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Al respecto, se debe decir que no existe un criterio uniforme respecto de la procedencia de los organismos descentralizados, sin embargo, se ha llegado a la conclusión que únicamente por excepción, los organismos descentralizados podrán ser considerados como autoridad responsable en los siguientes casos:

1.- Cuando están provistos 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 (terceros) al propio organismo, o

2.- Cuando están provistos de facultades decisorias, en ejercicio de las cuales dicten u ordenen actos cuya ejecución forzosa, obligatoria para personas ajenas (terceros) al propio organismo, quede a cargo del Estado.

³⁰ Op. Cit. p.62

b) Particulares.

Otro caso es de los particulares debido a que aunque pueden emitir actos que transgreden las garantías consagradas en nuestra Carta Magna, los mismos, no pueden revestir el carácter de autoridad responsable.

A los particulares no se les considera autoridad para efectos del juicio de amparo.

Primero debe decirse que los actos de particulares son aquella conducta, positiva o negativa, que provenga de una persona privada o de un órgano del Estado, que por no realizar una "función pública" carece del carácter de autoridad para efectos del amparo.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido en jurisprudencia esta distinción:

"ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA. No puede ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución."³¹

"ACTOS DE PARTICULARES, APROBACION DE. AMPARO. El amparo procede contra actos de autoridad, y no contra actos de particulares. Aunque si los actos de particulares están realizados en forma tal que resulten violatorios de la garantía de audiencia, o del debido proceso legal, o de alguna otra garantía, esos actos no podrán ser aprobados, ni convalidados, ni autorizados por ninguna autoridad, porque en este caso el amparo sí procede contra el acto de autoridad que viene a probar o a convalidar actos de particulares realizados contra los derechos que a todo individuo reconoce la Constitución, o actos de particulares realizados contra el debido proceso legal, y que vengán a privar a una persona en un procedimiento en el que no se le ha

³¹ Quinta Época, Número 65, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, p. 111

dado intervención, ni oportunidad de alegar y probar lo que a su derecho convenga. Pero si al examinar la constitucionalidad del acto de las autoridades, el Juez a quo incluye en la concesión del amparo el dejar sin efecto no sólo el acto de la autoridad, sino también el acto de los particulares, en último aspecto estaría haciendo una declaración sobre actos respecto de los cuales el juicio es improcedente, y de oficio puede modificarse la concesión del amparo, en la revisión, de manera que únicamente se dejen sin efecto los actos de la autoridad que en cualquier forma vengan a aprobar o a convalidar, o autorizar, o a dar efectos a actos de particulares violatorios del debido proceso legal que establece el artículo 14 constitucional, o de otra garantía. Pero sin anular los actos de los particulares, cuya validez debe ser impugnada por los medios que la ley establezca, aunque dichos actos no podrán producir los efectos legales que se deriven de la aprobación, sanción, autorización, etcétera, de la autoridad contra la que se haya concedido el amparo.”³²

“ACTOS DE PARTICULARES. Aun cuando sean consecuencia de actos de las autoridades, los actos de particulares no dan origen al juicio constitucional, sino que caen bajo la sanción de las leyes comunes.”³³

“AUTORIDADES, CUANDO REALIZAN ACTOS DE PARTICULARES. Cuando un órgano público se limita a hacer aquello que está dentro de la esfera normal de conducta de las personas privadas, se dice que el órgano solo ha realizado "actos de particulares". Por el contrario, estamos frente a indiscutibles actos de autoridad, cuando la oficina pública conserva su facultad de imperio y ejerce sus atribuciones de mando. Ahora bien, la decisión de no celebrar un convenio, de negarse a elevar a escritura pública un contrato informal, o de estimar rescindido, anulado o subsistente un negocio jurídico, son actitudes, todas ellas, que pueden asumir los particulares”³⁴

³² Séptima Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 133-138 Sexta Parte, Página:191

³³ Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 121-126 Primera Parte, Página: 13.

³⁴ Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tercera Parte, LVI, página: 33.

“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, INCUMPLIMIENTO DE LOS. La autoridad, cualquiera que sea, ejerce diferentes funciones a las que corresponde dos aspectos de su personalidad jurídica: la de autoridad propiamente tal, o persona de derecho público, y la de representante de los derechos patrimoniales del Estado, como entidad de derecho privado. En el primer caso, legisla, juzga o ejecuta lo legislado, y tales actos son susceptibles de suspenderse, porque son de autoridad propiamente tal. En el segundo caso, cuando ejercita derechos patrimoniales, esto es, cuando adquiere o transmite el dominio, contrata un particular, por cuanto actúa como persona de derecho civil, y no son susceptibles de suspenderse, porque se reputan actos de igual naturaleza jurídica que si los ejecutara un particular.”³⁵

De lo anterior se señala que, no toda actividad que realiza un órgano del Estado es impugnabile a través del amparo. La Suprema Corte de Justicia toma la teoría de la doble personalidad del Estado, para determinar cuando el actuar de un ente público debe considerarse como acto de particular y en qué casos reviste el carácter de “acto de autoridad” el acto que emite. Así mismo, se establece que, contra actos emitidos por particulares es improcedente el juicio de amparo., toda vez que dichos actos se someten a las reglas que establece el Derecho Común.

9.- RESPONSABILIDAD DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE CONTEMPLADA EN LA LEY DE AMPARO.

La expresión de autoridad responsable ha sido utilizada desde la creación del juicio de amparo en los primeros cuatro cuerpos legales reglamentarios de esta Institución, como ya se trato en el capítulo correspondiente a los antecedentes legislativos, en donde se le fueron atribuyendo diversas facultades, así como obligaciones dentro del juicio de amparo, ya no como una figura a la que únicamente se le escucha, sino ahora como una parte más dentro de nuestro juicio de garantías, y por lo tanto, al ir

³⁵ Quinta Época: tomo XXXIV, p. 437, Villanueva Angélica; 16 de enero de 1932.

aumentando sus facultades, necesariamente se le fueron atribuyendo responsabilidades, toda vez que al tratarse de la violación a las garantías consagradas en nuestra Carta Maga, forzosamente tiene que recaer algún tipo de responsabilidad, como las que a continuación se detallarán.

Responsabilidad de Carácter Privado.

La autoridad responsable, tiene que responder de sus actos ante el quejoso, siendo este último quien podrá exigirle la responsabilidad civil que en su caso hubiere incurrido

Responsabilidad de Carácter Público.

Este tipo de responsabilidad se clasifica en dos: la primera, es de manera inmediata al imponerle en la sentencia concesoria del amparo restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía o garantías individuales violadas, volviendo las cosas al estado ya sea físico y/o jurídico en que se encontraban antes de la violación, cuando el acto que le fue combatido sea de carácter positivo, empero, cuando el acto fuese negativo, la obligación consistirá en que la autoridad actúe en el sentido de cumplir el contenido de la garantía individual, respecto del cual se había abstenido.

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

Así es, de conformidad con el contenido del artículo 75 de la Ley de Amparo, al decretarse el sobreseimiento, ello, “no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado”

La expedición o la ejecución del acto reclamado por parte de las autoridades responsables, puede dar lugar a diversas responsabilidades a las que deben hacer frente de manera directa y personal las personas físicas que ocupen el cargo autoritario como sucede en el supuesto de la responsabilidad penal y en ocasiones, el Estado debe también juntamente con el servidor público, responder de los daños causados, aun y cuando de manera subsidiaria, como sucede en la hipótesis de responsabilidad civil.

La responsabilidad civil o penal de las autoridades no está sujeta a que el quejoso obtenga sentencia favorable en el juicio constitucional, pues puede incluso decretarse el sobreseimiento, sin que ello implique exoneración de las autoridades responsables.

Responsabilidad Civil

Es generalizada la doctrina en el sentido de considerar al Estado como responsable de los daños que causen sus funcionarios (servidores público), sea que se emite como falta personal del funcionario, que al mismo tiempo es falta del Estado, o que se le vea a este último actuando a través de sus servidores.

Manuel Borja Soriano establece al respecto:

“Con relación a la responsabilidad civil del Estado nos parece pertinente transcribir los siguientes conceptos de Mazeaud (H. Y L.): “El agente de la administración es el órgano de la persona moral pública. Ahora bien, toda persona moral debe responder de los actos de sus órganos porque son sus propios actos, como toda persona física responde de los movimientos de sus manos. Cuando el órgano obra en calidad de órgano es la persona moral la que obra. Cuando el agente de la administración obra en su calidad de agente, es la persona moral pública la que obra. La regla resulta de la concepción misma de la personalidad moral...pero como el agente responde también de sus faltas personales se encuentra uno enfrente de una acumulación de

*responsabilidades, la del agente y la de la administración, y esta acumulación se produce en ocasión de un mismo acto, el acto del agente que es al mismo tiempo falta del agente y falta de la persona moral pública...Solamente que el cúmulo de responsabilidades podría significar acumulación de reparaciones...Una vez que uno de los responsables ha reparado el daño...la víctima no puede exigir más.*³⁶

Las reglas generales sobre la responsabilidad de las personas morales, consideran que si toda persona jurídica debe responder de los actos de sus órganos porque son sus propios actos, así el Estado, cuando el agente de la administración obra en su calidad de agente, es la persona moral pública la que obra, y por ende, debe responder civilmente por los daños causados.

“La responsabilidad de los servidores públicos (funcionarios y empleados públicos) es de dos especies: la que contraen frente al poder estatal por delito y faltas cometidas que configuran una inadecuada prestación del servicio público que el poder estatal les ha encomendado. En este primer aspecto, la responsabilidad según la naturaleza de la violación cometida puede ser política, administrativa o penal, y esta regida por la LRSCP. Un segundo aspecto se presenta cuando en ejercicio de sus funciones y actuando como órgano del poder estatal, el servidor público causa daños a terceros. El daño es consecuencia del ejercicio de la representación orgánica, por lo que es la persona moral la que finalmente responde así en manera subsidiaria, frente a la víctima del daño.

Para que el servidor público comprometa su responsabilidad civil, se requiere que haya incurrido en culpa o dolo al ejercer sus funciones y que como consecuencia de ello, se ha producido el daño.

Es la víctima del daño quien debe probar que el servidor público incurrió en dolo, negligencia, impericia, descuido, omisión o falta de previsión o de

³⁶ MARTINEZ Garza Valdemar. *“La autoridad Responsable en el juicio de Amparo en México”*. Porrúa, S.A. de C.V., México 1999, p. 211.

cuidad en el desempeño de su cargo y que de esa culpa se ha originado el daño cuya reparación se demanda.

La responsabilidad a que se refiere el artículo en comentario, deriva de una conducta culposa o dolosa del agente del poder público, causante director del daño, de allí que sea él quien debe responder directamente de la reparación; pero puesto que ha actuado como representante del poder estatal, también debe responder subsidiariamente la persona moral del daño que ha causado el órgano.

Dados los términos claros del artículo en comentario, la acción de reparación debe ser ejercida a la vez contra el funcionario o empleado y contra la persona moral que responda subsidiariamente.³⁷

La responsabilidad de las personas morales, entre ellas el Estado queda plenamente identificada por la indebida actuación del funcionario o servidor público que ha sido designado o elegido popularmente o por la falta o indebida supervisión de sus actos.

El Estado tiene dos clases de responsabilidad al momento de que una de sus autoridades sea evidentemente responsable de alguna falta. De esta forma, se tiene, la responsabilidad subsidiaria y la responsabilidad solidaria. La primera, se da, cuando únicamente el servidor público no tuviese bienes o los tuviere de manera insuficiente para hacer frente a la responsabilidad civil derivada de su actuación, la segunda se da en el caso de que el Estado se responsabilice solidariamente con el funcionario público, que se encuentre a cargo de la autoridad responsable, únicamente en el supuesto de que los actos ilícitos fueron dolosos, manteniéndose la subsidiariedad en los demás casos.

Responsabilidad Penal.

³⁷ Op. Cit. p.211

La responsabilidad penal de las autoridades responsables en el juicio de amparo, debe dividirse, de acuerdo a su rango, en responsabilidad penal constitucional y responsabilidad penal legal, según sea que el delito esté previsto en uno u otro cuerpo normativo.

La responsabilidad penal constitucional, a su vez, puede dividirse en responsabilidad penal en el amparo y responsabilidad penal en la suspensión del acto reclamado.

Por lo que hace al amparo, los delitos previstos en la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución, son los de repetición del acto reclamado y del incumplimiento a una ejecutoria de amparo; y en lo referente a la materia suspensiva, los delitos consignados en la fracción XVII, del propio dispositivo, son el de negativa de suspensión del acto reclamado y el de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

La doctrina enumera diversos delitos en los que puede incurrir la autoridad responsable siendo clasificados de la siguiente manera:

Responsabilidad Penal de las autoridades responsables conforme a la Constitución vigente de 1917.

- a) Delitos Constitucionales de Repetición del Acto Reclamado y de incumplimiento a una ejecutoria de amparo.

Contemplados en la fracción XVI del artículo 107 del Pacto Federal para cuya tipificación es requisito indispensable que la sentencia concesoria de la protección federal, haya causado ejecutoria, puesto que de no existir la ejecutoria, dicha resolución no es obligatoria para las autoridades responsables.

La sanción correspondiente a este tipo de delitos, es la separación del cargo a la autoridad responsable y su posterior consignación ante el juez de Distrito, sin embargo, se exige como un requisito que la Suprema Corte de

Justicia estime que es inexcusable el incumplimiento, y para ello, se debe de otorgar a dicha autoridad la oportunidad de acreditar los motivos que le impidieron cumplir con la ejecutoria de amparo, en términos de lo establecido en el artículo 105 de la Ley de Amparo, y en caso de que resultare excusable dicho incumplimiento, la Suprema Corte le otorgará un nuevo plazo para el debido cumplimiento de la ejecutoria, y si aún así, la autoridad no cumple en el término concedido, la Corte procederá en los términos primeramente señalados, esto es, la separación del cargo y la consignación del juez de Distrito competente.

b) Delito Constitucional de Negativa de Suspensión del Acto Reclamado

La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente en caso de que no suspenda el acto reclamado.

El autor Valdemar Martínez Garza refiere que el amparista León Orantes, al referirse a la desobediencia a la suspensión le da una connotación “grave” por sus consecuencias.

“La gravedad de esta desobediencia es clara y manifiesta, porque pudiera suceder que por no obedecer el auto de suspensión el mandato inconstitucional posiblemente se plasme en forma irreparable, o la omisión causar todos los efectos lesionantes que precisamente se pretenden evitar al interponer la acción de amparo. De ahí la dureza en el tratamiento de esta desobediencia por la Ley de Amparo, dada su trascendencia y su proyección, hasta el nivel de considerarse un abuso de autoridad sancionable”³⁸

Si se trata de un asunto, civil, mercantil, administrativo, laboral o agrario, si el auto suspensorial fue debidamente notificado a la autoridad responsable, atendiendo a la artículo 33 de la Ley de Amparo, se hará acreedora a la

³⁸ Op. Cit. p. 254.

sanción prevista en el artículo 215 fracción III, y penúltimo párrafo del Código Penal Federal que dice:

“Artículo 215. Cometan el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

III. Cuando indebidamente retardare o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgárseles o impida la presentación o el curso de una solicitud;...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos...”

Por otro lado, si se trata de un asunto penal, por ejemplo, donde el juez de Distrito concedió el beneficio de la libertad provisional en términos del artículo 136 de la ley de la materia, el quejoso deberá de interponer el recurso de queja, para que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la desobediencia a dicho beneficio y en caso de que lo declare fundado, dicha autoridad será sancionada en términos del último párrafo del numeral citado en su fracción VI que dice:

Artículo 215.- Cometan el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes...

VI Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos...no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de

setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

c) Delito constitucional de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes.

Delito contemplado en la fracción XVII del artículo 107 constitucional, el cual, constituye un acto específico en amparo directo, toda vez que, atendiendo a artículo 170 de la Ley Reglamentaria, mismo que establece que la autoridad responsable es quien decide sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado.

“Artículo 170. en los juicio de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión, de ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley. “

Se entiende por ilusorio lo excesivo, a lo que el quejoso tiene como defensa el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VIII, que señala:

“Artículo 95. el recurso requeja es procedente:

VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicio de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo,...cuando rehusen la admisión de fianzas o contrafianzas, cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes;...o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados”.

“En este orden de ideas, si el Tribunal Colegiado de Circuito revoca la resolución de la autoridad responsable que fijó una fianza ilusoria, debe distinguirse dos supuestos: primero, que el quejoso no hubiese otorgado la fianza por lo excesivo de la misma, y entonces, el delito no se cometió, pues se requiere que la autoridad responsable admita esa fianza; y segundo, que a

pesar de lo ilusorio, el quejoso hubiese otorgado la fianza, y haya sido admitida por la autoridad responsable, y paralelamente además, hubiese impugnado en queja la determinación de la responsable, en cuyo caso, si se habrá cometido el delito, si el Tribunal Colegiado determinara que tal fianza es ilusoria”.³⁹

Responsabilidad Penal Legal de las Autoridades Responsables en el Juicio de Amparo de acuerdo a la Ley de 1936.

Son distintos a los delitos constitucionales manejados en el apartado anterior.

d) Delitos de falsedad.

Este delito únicamente puede cometerse durante la tramitación del juicio de amparo indirecto o en el incidente de suspensión formado con motivo de la substanciación del juicio principal, en caso de haberse solicitado, delito que esta contemplado en el artículo 204 de la ley de la materia.

“Artículo 204. Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán sancionados en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para las autoridades que llevan a cabo esas afirmaciones o negativas al enviar información a otra autoridad”

De conformidad con el artículo 130 Constitucional, la protesta de decir verdad, implica al que la hace, en caso de incumplir con la misma, una sanción que establece la ley; con mayor razón si quien incumple con esta obligación es una autoridad al rendir su informe justificado o su informe previo, pues esa falsedad o negación de la verdad, trae aparejada graves consecuencias, toda vez que provocan el entorpecimiento de la justicia federal y un perjuicio particular a la parte quejosa, quien por esa conducta, tiene la carga procesal de

³⁹ Op. Cit. p. 259

ofrecer las pruebas necesarias que desvirtúen dicha negativa, carga que podrá ser evitada si la autoridad cumple con su obligación.

e) Delito de Revocación Maliciosa del Acto Reclamado.

Este tipo de delito se da únicamente en el juicio de amparo indirecto, delito que se encuentra previsto en el artículo 205 de la Ley de Amparo.

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

La penalidad para este delito, es la aplicable para el delito de abuso de autoridad.

f) Delitos de Desobediencia a un Auto de Suspensión: Amparo Indirecto y Directo.

Previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, distinto al delito de “negativa de suspensión del acto reclamado” contenido en la fracción XVII, del artículo 107 de la Constitución Federal, ya que este delito, para su comisión se requiere que la autoridad responsable sea notificada del auto suspensorial emitido por la autoridad competente.

“Artículo 206. La autoridad que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra.”

g) Delito de resistencia al cumplimiento de mandatos u órdenes en materia de amparo.

Delito previsto en el artículo 209 de la ley de la materia que dice:

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

Para que se configure este delito, previamente se deben de emplear los medios de apremio previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y ante su insuficiencia se tiene que dar vista al Ministerio Público Federal para que integre la averiguación previa correspondiente y haga la consignación al juez de Distrito.

Es así que, la autoridad responsable, tiene una carga pesada que soportar al ser señalada como tal, puesto que sus actos siempre tendrán una consecuencia jurídica.

10.- ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

Legalmente, como ya hemos estudiado a lo largo de este capítulo, el concepto de autoridad responsable, nos lo proporciona la ley de la materia en su artículo 11, el cual a la letra dice:

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

Precepto legal que solamente aduce lo que el diverso 103 constitucional ya estableció en sus tres fracciones al referir que el juicio de amparo solo procede en contra de leyes o actos de autoridad, trayendo consigo

implícitamente promulgar, publicar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto reclamado.

Se considera incompleta el concepto que nos brindó el legislador al tratar de definir a la autoridad responsable en el artículo anteriormente citado, toda vez que únicamente contempla la conducta positiva de los entes públicos y no así la negativa ya que como explicamos anteriormente, los actos de las autoridades pueden ser de diferente clases, no solamente positivos, dando como resultado que contra actos negativos, también procede el juicio de amparo, con fundamento en el artículo 103 de nuestro Pacto Federal.

Por lo tanto autoridad responsable no solamente será aquella que promulgue, publique, ordene, ejecute o trate de ejecutar la ley o el acto reclamado, sino también la que no lo hace, si el quejoso estima que con fundamento en la Constitución o en la ley debe hacerlo, y, además considera que esta omisión viola en su perjuicio las garantías individuales. Sin embargo, el hecho de que la fórmula gramatical empleada por el legislador sea incompleta carece de trascendencia jurídica pues nadie que conozca, aunque sólo sea someramente, la naturaleza y técnica del juicio de garantías puede negar que el juicio de amparo sea procedente contra actos negativos; esto es, contra omisiones de los entes públicos.

Empero, de la propia Ley de Amparo, en su artículo 80 establece la procedencia del juicio de garantías, contra actos omisivos, los cuales, tienen carácter negativo, al establecer los efectos de la sentencia de amparo, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo. En consecuencia, de la redacción del artículo 11 es producto de la falta de una adecuada técnica legislativa.

Tema que se ha abordado en diversos proyectos de Amparo, y del cual emana el presente trabajo de investigación al cual se hace referencia:

El primero de ellos dispone:

“Artículo 14. Es autoridad responsable, la que dicta, promulga, refrenda, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la norma general o el acto reclamado, y la, que estando obligada a desplegar una conducta o realizar un acto lo omite.

El segundo coinciden en lo sustancial con el primero:

“Artículo 14.- Es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la norma o general o el acto reclamados, y la que, estando obligada a realizar un acto, lo omite.”

Esta deficiencia, pudiera estar presente desde los orígenes de la propia definición que nos ocupa, ya que recordemos, la violación a las garantías en principio, únicamente se le atribuía a la autoridad ejecutora, no siendo así a la autoridad ordenadora.

Es verdad, que el concepto de autoridad responsable establecido por la ley, ha evolucionado, sin embargo, no lo suficiente, ya que el mismo todavía deja de ver muchas de las cuestiones planteadas a lo largo de este capítulo, y que claro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha dejado de hacer notar tal deficiencia, al emitir diversos criterios jurisprudenciales al respecto, así como también diversos estudiosos del derecho como Alfonso Noriega Cantú, que refiere:

“...la técnica jurídica al ponerse en ejecución los textos constitucionales y reglamentar los relativos al juicio de amparo, ha tenido la necesidad de elaborar una tesis respecto de lo que deba entenderse por autoridad para los efectos de la procedencia del juicio de garantías. El concepto autoridad como la mayor parte de los conceptos jurídicos, no es unívoco, sino eminentemente equívoco, es decir, su connotación puede ser muy diversa, razón por la cual la interpretación y aplicación de dichos conceptos, provoca sin duda alguna, dificultad en la práctica. Por otra parte, debido a la proliferación de los órganos del Estado y a la complejidad cada vez mayor de dichos órganos y de sus auxiliares, se presenta muchas situaciones, que podríamos denominar de

“penumbra” en las que es bien difícil determinar cuando se trata de una verdadera autoridad y en consecuencia, sus actos pueden ser impugnados por el juicio de amparo, bien se está en presencia de una entidad que carece de las calidades necesarias para ser considerada como tal, y por tal razón el juicio constitucional es improcedente para combatir la constitucionalidad de sus actos”⁴⁰

La cuestión fundamental, es que el precepto legal que defina a la autoridad responsable, deberá deducir ampliamente lo que se debe de entender por la misma, pues de su limitación depende la amplitud protectora del juicio de amparo ya que al precisar lo que se es la autoridad responsable para efectos del amparo, se fijan las fronteras del mismo.

⁴⁰ NORIEGA Cantú, Alfonso. *“Lecciones de amparo”* Tercera Edición, tomo I, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. p. 342-343.

CAPITULO CUARTO: NUEVO CRITERIO EN TORNO AL CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

A raíz de la necesidad de llevar a cabo reformas sustanciales en el juicio de garantías que responda a las exigencias contemporáneas, en noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia creó la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, la cual estaba integrada por dos ministros de la Suprema Corte de Justicia, don Humberto Román Palacios y don Juan Silva Meza; dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; el maestro Héctor Fix Zamudio; y los abogados Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, quienes se encargaron de revisar distintas propuestas de reformas a la Ley de Amparo, lo que derivó en la entrega al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de un primer proyecto de Nueva Ley de Amparo.

Con esta iniciativa la Suprema Corte dio lo que llamaron algunos periodistas, un paso inédito en su historia al enviar al Ejecutivo y a los grupos de los partidos en el Congreso de la Unión su proyecto de nueva ley de amparo, con la que pretende agilizar los procesos judiciales, así como lograr que las leyes consideradas anticonstitucionales dejen de aplicarse en forma general y que no sean favorecidos sólo los solicitantes del amparo respectivo.

Después de año y medio de discusiones sobre la manera de conformar la nueva legislación, el pleno plantea en su iniciativa reformas fundamentales al juicio de amparo creado en 1840, con el propósito de que esta norma procesal "dé respuesta a las necesidades de una sociedad cada vez más plural y participativa, y que sea el medio más eficaz para combatir la arbitrariedad", señaló por su parte el pleno de ministros en un documento abierto a la comunidad jurídica nacional.

En este mismo escrito, el pleno hace también un llamado a los legisladores sobre la importancia de modificar la ley de amparo, en razón de que, "de no ser así, se corre el riesgo de que los derechos fundamentales del individuo no puedan ser eficazmente protegidos por el orden constitucional"; por ello también se plantean reformas a la Carta Magna, las cuales precisan que los tribunales federales deberán velar por el respeto a las garantías individuales que protegen los instrumentos internacionales en la materia y que estén de acuerdo con la Constitución.

Además, se propone resolver, el problema de la inejecución de las sentencias al agilizarse la forma en que se podrá consignar penalmente al funcionario que no acate una resolución judicial, el cumplimiento sustituto de las sentencias y la posibilidad real de que la ciudadanía solicite el amparo de la justicia federal en contra de actos arbitrarios de la autoridad incluidos organismos descentralizados.

En conferencia de prensa, el ministro Humberto Román Palacios, quien tuvo a su cargo la coordinación general de la comisión de análisis de propuestas para una nueva ley de amparo, informó que se envió dicha propuesta a 28 personas en total, entre ellas al jurista Juan de Dios Castro Lozano, consejero jurídico del Ejecutivo; a los presidentes de las mesas directivas de las cámaras de Diputados y Senadores; a los coordinadores de los grupos parlamentarios en ambos recintos legislativos y a los presidentes de los partidos políticos nacionales.

En la presentación del documento se resalta que el proyecto de esta nueva ley "responde a las expectativas de nuestra sociedad, ya que garantiza un sistema de justicia moderno, capaz de asegurar a los ciudadanos una pronta, imparcial y completa impartición de justicia". De esa forma, se agrega en la introducción de dicho proyecto, la Ley de Amparo seguirá siendo el marco

jurídico que asegure la eficacia del juicio de amparo, piedra angular para la defensa de la Constitución.

Se precisa que este proyecto es resultado de la consulta efectuada por el Poder Judicial Federal, en la cual participaron académicos, especialistas, investigadores, colegios de abogados y diversos sectores de la sociedad, y los temas más recurrentes fueron: "la necesidad de establecer los efectos generales en amparo contra leyes, actualizar el concepto de autoridad responsable (el cual constituye nuestro tema principal en la presente investigación), redefinir el principio de interés jurídico, eliminar el de estricto derecho, establecer los mecanismos que hicieran más accesible el juicio de amparo y sanciones para inhibir el abuso, limitar la procedencia del juicio de amparo, quitar el carácter de parte al Ministerio Público Federal y otorgar la calidad de tercero perjudicado al ofendido en materia penal.

Este proyecto de ley se integra por 270 artículos, cinco títulos, 29 capítulos y 14 secciones. "No es una simple reforma a la ley vigente, sino un documento jurídico que recoge nuevas instituciones acordes al momento histórico que vive el país".

Sin embargo, la iniciativa está a la espera de que el Presidente o algún grupo parlamentario la haga suya, para que entre formalmente al Congreso y sea discutida y aprobada cuando el Legislativo lo considere pertinente.

1.- Nuevo Concepto de Autoridad Responsable.

Uno de los aspectos más relevantes del proyecto de nueva ley de amparo, el cual se dice, se traducirá en beneficios inmediatos para los gobernados, es la ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo.

Vivimos en una sociedad dinámica y moderna, que trae aparejada surgimiento de nuevas y diversas figuras jurídicas, y ante los retos del derecho público contemporáneo y de éstas nuevas formas se hace necesario dotar al amparo de una mayor amplitud en cuanto a los sujetos, cuyos actos sean objeto de control jurisdiccional.

Hoy los ataques a los derechos fundamentales provienen también de instancias no incorporadas al aparato formal del Estado, por lo que resulta fundamental que los instrumentos de justicia constitucional no permanezcan atados a esquemas superados por la realidad.

Recordemos el proceso histórico que ha sufrido el concepto de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, cuyo origen se encuentra en el asunto conocido que inició en 1918, como Marcolfo F. Torres en contra del general Canuto Ortega; conflicto que se generó en virtud de que éste último pretendía expulsar a Marcolfo F. Torres del pueblo de Sahuaripa, Sonora y privarlo de su libertad. El Juez de Distrito de Nogales negó el amparo, ya que el General Ortega no era un militar en el sentido formal, es decir, no era autoridad.

La Suprema Corte de Justicia, sin embargo, revocó la sentencia del juez federal y otorgó el amparo, al considerar al General Ortega como autoridad para los efectos del amparo en virtud de que disponía de fuerza pública, es decir, se establece la procedencia del amparo en contra de las autoridades no sólo las formales, sino también en contra de las autoridades de facto, siendo la disposición de fuerza pública el elemento esencial para determinar el carácter de autoridad.

Este asunto fue el primero de los cinco que llegaron a formar jurisprudencia que durante décadas estableció el criterio para determinar el concepto de "autoridad", bajo los siguientes lineamientos:

a) El juicio de amparo no solamente procede por leyes o actos de autoridad que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones.

b) El término “autoridades” para los efectos del amparo, comprende a todas las personas que disponen de fuerza pública; la disposición de la fuerza pública pueden ser por circunstancias legales o de hecho; estas personas están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, o el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

c) El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden.

El criterio establecido entonces por la Suprema Corte de Justicia resultó relevante y acertado para su momento, sin embargo su aplicación como regla general fuera de contexto convirtió el uso de la fuerza pública en requisito fundamental para considerar a alguien como autoridad para efectos del amparo. Hoy resulta evidente que la afectación en la esfera jurídica de los gobernados no requiere necesariamente el ejercicio de la fuerza pública.

Por otra parte, el criterio referido, además de la disposición de fuerza pública, considera que la “autoridad” es un órgano del Estado, como consecuencia el juicio de amparo no procedería contra actos de autoridades que no sean del Estado, dejando fuera, a un gran sector de órganos, de instituciones y de entes que en nuestro país tiene un poder real sobre las personas y las cosas, tal es el caso por ejemplo de los organismos descentralizados.

En los últimos años del Poder Judicial Federal ha venido modificando estos criterios al considerar, en algunas ocasiones, como autoridad para efectos del amparo, a los organismos descentralizados.

Asimismo en noviembre de 1996, la Corte estableció un nuevo criterio que se aparta del concepto tradicional de autoridad, al considerar la existencia de “organismos que 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. Estos es, ejercen facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traduce en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad”¹

Actualmente, el proyecto de la Corte, propone ampliar el concepto de autoridad responsable dando prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quien lo emite, a fin de considerar como acto de autoridad para efectos del amparo, “todo acto que crea, modifica o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria”, lo cual permitiría la procedencia del juicio constitucional en contra de actos emanados de los órganos y dependencias centralizadas del Estado, así como de entidades de la administración pública paraestatal e incluso, de particulares.

La ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo que propone el proyecto en comento, pretende corregir errores que han dejado fuera del juicio de amparo numerosos actos de los poderes privados no regulados o insuficientemente regulados.

2.- Diferencias y Semejanzas entre el actual y el nuevo concepto de autoridad responsable.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, es el precepto legal que establece uno de los principios fundamentales del juicio de amparo, pues contiene la

¹ Pleno, tesis P.XXVII/97, novena época, Tomo V, Febrero de 1997 del Semanario Judicial de la Federación.

definición de lo que se debe de entender por autoridad responsable en cuanto al acto que de ella emana. Precepto legal que guarda relación con el diverso artículo 5 en su fracción I, del mismo ordenamiento, el cual, establece las partes dentro del juicio de amparo, entre las cuales, la autoridad responsable reviste ése carácter.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, define a autoridad responsable como aquella que: “dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”.

Del precepto anterior se desprende que, la definición de autoridad responsable únicamente contempla la conducta positiva de los entes públicos, no siendo así la negativa, la cual consiste en omisiones que también pueden violar las garantías individuales, por lo que en contra de estas conductas negativas, también procede el juicio de amparo.

Sobre este punto cabe mencionar que, como ya hemos explicado anteriormente, no únicamente autoridad responsable es aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, sino también la que no lo hace, si así lo estima el quejoso con fundamento en la propia Constitución o en la Ley, y además considera que esta omisión viola en su perjuicio sus garantías individuales, por lo que necesariamente, la interpretación que se le de a la formula dada por el legislador en este precepto legal, no debe ser restrictiva, puesto que, ante esta ineficiencia en el concepto de autoridad responsable, la Suprema Corte de Justicia ha emitido diversos criterios en torno a lo que se debe de entender por autoridad responsable.

En resumen el actual concepto limita a la definición de autoridad responsable atribuyendo este carácter solamente a aquella que dicta promulga o publica la ley, refiriéndose al poder ejecutivo y al poder legislativo, por otro lado la que ordena, ejecuta o trata de ejecutar, el acto, refiriéndose al poder jurisdiccional, y a la administración pública.

Por lo que, el actual concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, da prioridad a “quien” emite el acto reclamado, toda vez que,

únicamente pueden ser señalados como autoridad responsable aquellos organismos pertenecientes al Estado, quienes al cumplir con su función pública, pueden violentar las garantías del gobernado consagradas en nuestra Carta Magna, excluyendo así a otro tipo de autoridades.

El concepto de autoridad responsable que se plantea en el proyecto de la ley de amparo, da prioridad a la naturaleza del acto y no de quien lo emite como se maneja en el actual concepto.

En efecto, el concepto propuesto, establece que todo acto que crea, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, podrá ser combatido a través del juicio de amparo, premisa que da pauta para que tanto los órganos y dependencias centralizadas del Estado, así como de entidades de la administración pública paraestatal, e incluso particulares puedan ser señalados como autoridad responsable para efectos del juicio de garantías, último punto que marca otra diferencia entre el actual concepto y el propuesto en el proyecto de la nueva ley de Amparo.

Los particulares y organismos descentralizados por regla general no son autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, según ya se ha estudiado a lo largo del presente trabajo, aseveración sustentada por las diversas ejecutorias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Razón fundamental de tal restricción relativa a los actos emitidos por entidades particulares, se basa en que los actos de particulares pueden ser combatidos a través de diversos medios ordinarios que la ley contempla, aunado a que, la naturaleza del juicio de amparo es proteger las garantías individuales en contra de aquellos órganos estatales, cuyos actos arbitrarios y fuera de la ley, no podían ser combatidos eficazmente, por lo que el juicio de amparo es esencialmente un medio de control constitucional para proteger al gobernado en contra de actos emitidos por órganos estatales.

Por otra parte “la Suprema Corte ha estimado que no procede el amparo, por regla general, contra actos de los organismos públicos

descentralizados, no obstante que tengan encomendada la realización de servicios públicos, por estimar que tales organismos carecen del carácter de autoridad”²

Sobre el particular es necesario añadir que, actualmente el juicio de amparo es procedente en contra de actos emitidos por organismos descentralizados solamente cuando el organismo descentralizado “lleve a cabo relaciones de imperio, de supraordenación, propias del derecho público”³

Lo anterior es así debido a que por ejemplo, los organismos descentralizados por servicio tienen a su cargo la realización de actividades que por su naturaleza requiere que exista una interacción con el público usuario del servicio que presta, relaciones de carácter contractuales, por lo que las controversias que se susciten con dichos organismos se sujetarán a las reglas del derecho privado; no siendo así los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha especificado que los actos emitidos por organismos descentralizados pueden ser combatidos vía juicio de amparo, ya que en estos casos existe esa relación de imperio y de supraordenación.

Lo mismo acontece con los particulares; las relaciones que se dan entre éstos son de relaciones de coordinación, por tanto sus relaciones se sujetarán a las reglas de derecho privado.

Entonces, con el concepto de autoridad responsable propuesto se tiene que no importa el tipo de relación que exista entre la autoridad y el quejoso que lo señala como responsable; tampoco da importancia al carácter del organismo ya sea público o privado, solamente da importancia a que el acto que se reclama vulnere alguna garantía individual del gobernado, de forma unilateral y obligatoria.

² GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. *“Problemas fundamentales del amparo mexicano”* Iteso, México 1994, p. 171.

³ Op. Cit. 222

Ante tal premisa, hay que tener cuidado de no caer en excesos, ya que de seguir la regla que se establece todos los actos emitidos, ya sea por organismos públicos o privados, podrían combatirse vía juicio de amparo, es por tal circunstancia que se hace necesario analizar los motivos reales por los cuales se requiere ampliar el concepto de autoridad responsable, y una vez determinado, señalar los casos especiales en los que el juicio de amparo procederá en contra de actos de particulares.

Por lo que se puede concluir que, la propuesta es incluir a todos los organismos descentralizados y particulares solamente en algunos casos, ya que de lo contrario, se estaría violentando al juicio de amparo, al querer que éste resolviera todos y cada uno de los conflictos que se susciten en nuestra sociedad, siendo que la propia ley establece diversos procesos para resolver este tipo de cuestiones.

Es cierto, nuestro sistema legal ha sufrido diversos cambios desde la creación del juicio de amparo, y que día a día surgen diversas figuras y actos lesivos que vulneran las garantías del gobernado, por lo que surge la necesidad de dar pauta a que el juicio de amparo abarque su función proteccionista; pero la cuestión a dilucidar es, que tan viable es permitir que se señalen a los particulares como autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo dada su naturaleza y el tipo de relaciones que surgen entre éstos.

3.- Particulares considerados como autoridad responsable para efectos del Juicio de Amparo.

El juicio de amparo es improcedente en contra de actos emitidos por entidades privadas, en virtud de que, actualmente, el amparo es un medio de control constitucional y de legalidad de los actos de autoridad estatal únicamente, criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, la necesidad de encontrar mecanismos que protejan con mayor eficacia las garantías individuales del gobernado, ha generado la posibilidad de que el juicio de amparo, sea un instrumento que, como ha venido haciéndolo

desde su creación, proteja estas garantías, no solamente en contra de órganos estatales, sino también, en contra de las diversas entidades privadas en ciertos casos.

Para evitar confusiones y comprender cabalmente la propuesta es importante distinguir entre autoridad y autoridad para efectos del amparo, que ya estudiamos con anterioridad y que vimos que lejos de ser una sutileza, constituye una diferencia que necesariamente se debe de comprender y de gran relevancia. En este sentido, por un lado está la autoridad como se entiende en derecho constitucional, como órgano de poder; por el otro, se encuentra la autoridad para efectos del amparo, es decir, alguien que emite un acto con las características de unilateralidad y obligatoriedad y que afecta la esfera jurídica de un particular con el que se encuentra en un plano de ventaja en el orden jurídico. La autoridad formal puede constituirse en autoridad para los efectos del amparo, pero en múltiples ocasiones el acto de autoridad para efectos del amparo se actualiza sin que provenga de las autoridades institucionalizadas. No hay razón que justifique que en este último supuesto, el acto de afectación carezca de tutela judicial.

Ahora bien, una vez comprendido lo anterior y retomando la propuesta planteada, la misma no es ajena a nuestro sistema legal contemporáneo, por el contrario, en este aspecto el proyecto retoma los orígenes del juicio de garantías en cuanto al concepto de autoridad para los efectos del amparo, que durante la mayor parte del siglo XX por diversas razones fue abandonado. Debemos recordar que a principios del ése siglo, la Corte tenía criterios más evolucionados de los que actualmente imperan en esta materia, ya que atendía principalmente a la naturaleza material del acto de afectación, circunstancia que se retoma en el proyecto en comento y la cual, hace posible señalar a los particulares como autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

Ahora bien, los motivos por lo que se pretende señalar a los particulares como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, son de vital importancia; dado que los mismos nos guiarán a una mejor comprensión del problema y darán pauta para que nos formemos un criterio abierto y de esta

forma llegar a una conclusión que nos permita dilucidar si es viable o no dicha propuesta.

a) Motivos por los que se considera a los particulares como autoridad responsable.

El concepto de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, ha sufrido diversos cambios para poder determinar con mayor precisión quienes revisten tal carácter, y de esta forma, reforzar la procedibilidad del juicio de garantías y ampliar su potestad protectora.

Sin embargo, se dice que, a pesar de los importantes logros en los últimos años para actualizar el concepto de autoridad para los efectos del amparo, se ha dejado a un lado ciertos sectores que en su proceder, amenazan los derechos fundamentales de los gobernados. Es por esta razón, que ante el surgimiento de nuevos entes, se requiere que el derecho se actualice constantemente y de pauta a que se cumpla con el fin último del Estado, que es el bienestar social.

Una necesidad que exige el entorno social, es prever garantías procesales eficaces, frente a los diversos ataques a los derechos fundamentales provenientes no solamente de entidades estatales, sino también de los llamados “poderes privados”.

Es por esta razón, que la ampliación del concepto de autoridad para los efectos del juicio de garantías, que propone el proyecto de la Ley de Amparo, pretende entre sus objetivos, “ser una respuesta incipiente pero nada despreciable, frente a los poderes privados no regulados o insuficientemente regulados”⁴

Así es, un aspecto relevante y trascendental dentro del proyecto de la Nueva Ley de Amparo en lo que se refiere al concepto de autoridad

⁴ ZALDIVAR, Lelo de Larrea, Arturo, *“Hacia una nueva Ley de Amparo”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, p. 74.

responsable, es dar la posibilidad de señalar a los particulares como una autoridad para efectos del juicio de amparo, dando así un vuelco total en la naturaleza del mismo.

Si, el juicio de amparo procede en contra de actos únicamente emanados por aquellos entes denominados "autoridad" entendiéndose a esta última como un órgano estatal, cuyas facultades puede encontrarse o no establecidas en la ley, y que al emitir un acto propio de su función pública puede vulnerar las garantías individuales del gobernado.

Entonces, la procedencia del amparo en contra de los actos emitidos por particulares, según el proyecto de la nueva ley de amparo, encuentra justificación en el hecho de que, sobre todo el ámbito del derecho administrativo encontramos diversas figuras, que permiten que tanto organismos descentralizados como particulares realicen funciones que originariamente le corresponden al Estado y que existe la posibilidad de que estos entes en su actuar puedan vulnerar las garantías individuales del gobernado.

Ante tal premisa, ante el incompleto concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo que proporciona la propia ley de la materia, y ante los diversos cambios que sufre continuamente nuestra sociedad, en donde surgen variados entes, con potestades diversas y que pueden vulnerar las garantías individuales del gobernado, emana la propuesta de incluir a entes del sector privado para que sean considerados como una autoridad más para los efectos del juicio de garantías.

c) Procedencia del Juicio de Amparo contra actos de particulares.

Los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son protegidos ante su violación por algún acto de autoridad, a través del juicio de amparo, razón fundamental de su existencia, por lo que, la propia Constitución da la posibilidad de recurrir a la

Justicia Federal para exigir la restitución en el pleno goce de la garantía violentada.

Sin embargo, los derechos fundamentales se encuentran en constante amenaza de ser vulnerados, no solamente por el arbitrario o indebido actuar de los diversos órganos estatales, sino también por entidades privadas de diversa índole, como ya se estableció en párrafos precedentes.

Ya en líneas anteriores, también se estableció que el motivo fundamental de señalar a los particulares como autoridad responsable, es que dentro del derecho administrativo se contemplan diversas figuras que realizan actividades propias del Estado, es por tal hecho que en el concepto propuesto, se establece que el juicio de garantías proceda en contra de organismos descentralizados y particulares en algunos casos, como es, cuando éstos realizan actividades propias del Estado, como por ejemplo los concesionarios del servicio público.

Entonces, se puede concluir que, al ampliar el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, da la pauta para que, a través de este medio de control constitucional, sean combatibles los actos de éstas entidades privadas que vulneran las garantías individuales, de forma unilateral y obligatoria, por lo que, este concepto se considera como un concepto abierto, un concepto jurídico indeterminado, para que sean los jueces los que determinen en cada caso concreto y priorizando la naturaleza material del acto, la procedencia o no del juicio de amparo en contra de estas entidades privadas.

4.- Casos en que los particulares revisten el carácter de autoridad responsable.

La Comisión Redactora del proyecto de nueva ley de amparo reconoció la imposibilidad de llevar a cabo una enumeración con pretensiones de universalidad de los sujetos que pueden ser autoridades para los efectos del amparo; la realidad siempre cambiante no puede agotarse en un texto, así lo demuestra la Historia de manera reiterada, según se explicó. Por eso la

Comisión Redactora optó por un criterio sustancial, en lugar de uno formal, a efecto de dar prioridad a la naturaleza propia del acto de afectación, por encima del carácter de quién emite el acto. En este sentido, con independencia de quién lo emite, se considerará como acto de autoridad para efectos del amparo, el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. Esto amplía de manera considerable la protección constitucional de los gobernados, ya que se logra incluir a los órganos centrales del Estado, así como a los que forman el aparato paraestatal e incluso, en ciertos supuestos a particulares como lo hemos estado manejando. En efecto, el derecho administrativo moderno, como ya se mencionó, presenta diversas figuras, merced a las cuales tanto organismos descentralizados como particulares, realizan funciones que originariamente le pertenecen al Estado.

En este punto, es importante recordar que el derecho administrativo “es la rama del derecho público que regula al actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”⁵. Por su parte la actividad del Estado “es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales”⁶.

Atribuciones entre las cuales se encuentran:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para crear servicios públicos
- c) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Respecto de estas dos últimas atribuciones, el Estado no se encuentra en condiciones de realizarlas directamente, debido a que su misma organización

⁵ GABINO, Fraga. “*Derecho Administrativo*”. Porrúa, S.A., Vigésimo sexta edición, México 1987, p. 13

⁶ Ídem

se lo impide, toda vez que estas implican un sistema complicado de relaciones entre los funcionarios y empleados que no se acopla a la rapidez y elasticidad que exige algún negocio de tipo lucrativo. Aunado a que no existe un interés personalizado para que toda empresa comercial obtenga su desarrollo.

Es por esta razón, que en ciertas actividades que son propias del Estado, éste puede ser sustituido.

El artículo 28 constitucional obliga al Estado a intervenir para castigar todo acto que tienda contrariamente la libre competencia, por lo que se encuentra impedido por la misma razón a realizar cualquier actividad económica que pueda enfrentarse con la de los particulares; sin embargo, tal principio tiene sus excepciones.

De esta manera, el artículo 27 de nuestra Carta Magna, establece como facultades exclusivas de la Nación, la explotación del petróleo, de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, y la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y el propio artículo 28 establece con el carácter de monopolios oficiales, la acuñación de moneda, los servicios de correos, telégrafos, de radiotelegrafía, la comunicación vía satélite y la emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal. En estos casos la gestión del Estado, es directa, por la exclusividad de dichas actividades.

En un segundo plano, encontramos casos de paralelismo de la actividad oficial con la privada, como los servicios de asistencia, de enseñanza, explotación de algunas riquezas naturales y de vías de comunicación.

Dentro de esta misma categoría encontramos por una parte los servicios públicos administrativos y por la otra las empresas del Estado. Los servicios públicos administrativos son los de defensa nacional, de policía, telecomunicaciones, de prestaciones exigidas por la vida urbana, de puertos

marítimos y aéreos, de irrigación, etc. Estos servicios se realizan en unos casos por gestión directa del Estado y en otros casos mediante concesiones y en un buen número por organismos descentralizados.

La concesión administrativa, es el acto por el cual “se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”⁷

El servicio público es considerado como una actividad estatal, encaminado a satisfacer las necesidades del interés en general, característica que lo distingue de las otras actividades del Estado.

Cabe señalar que existen diversos tipos de servicio público; así contamos con los servicios nacionales que esta encaminados a satisfacer necesidades de toda la nación; los servicios públicos que solo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales (tales como los servicios de vías generales de comunicación, servicios sanitarios, de puertos, etc.) y los servicios públicos que tiene como fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas (servicios de enseñanza, de correos, telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc.) y los servicios públicos sociales (asistencia pública, previsión, seguros sociales, vivienda, etc.)

Algunos servicios públicos son manejados exclusivamente por el Estado, y otros a través de entidades privadas.

Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, asegurar que el concesionario tengan la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen además, para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que su otorgamiento pueda causarse perjuicios a terceros.

⁷ Op. Cit. P. 242

Además, un requisito esencial para que las concesiones de servicio público surtan sus efectos, es que las mismas una vez otorgadas, se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de que la concesión contiene disposiciones legales de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios del servicio y las bases del funcionamiento del servicio.

La obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas en el acto, o sean las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio, son una característica más de la concesión del servicio público.

Así, estos concesionarios pueden, al desempeñar la actividad que les fue conferida por el Estado, violentar las garantías individuales del gobernado, como se plantea en los motivos del proyecto de la nueva ley de amparo para ampliar el concepto de autoridad responsable.

Un ejemplo de lo que se plantea, son los concesionarios de un servicio público de alcantarillado y agua potable en un municipio, (ya que no existe diferencia entre este servicio y el que presta en otros ayuntamientos la autoridad constituida), debido a que en su actuar, puede atentar contra la propiedad de una persona.

Otro ejemplo lo encontramos al atender que existen algunas leyes que prevén la participación de particulares para realizar auditorías, cuyo resultado puede traer consecuencias desfavorables a los particulares.

Obviamente, en estos casos, atendiendo al concepto propuesto en el proyecto de la nueva ley de amparo, estamos en presencia de autoridades para efectos del juicio de garantías, ya que afectan de manera unilateral y obligatoria la esfera jurídica de otros particulares, sin que en cuanto a la naturaleza de los efectos del acto pueda apreciarse diferencia alguna con los que emiten las

autoridades propiamente dichas. Por tanto, dichos actos exigen del orden jurídico una tutela de constitucionalidad.

Otro ejemplo que podemos mencionar son a las instituciones de crédito, como son las instituciones de banca múltiple, las cuales prestan el servicio de banca y crédito, esto es, captan recursos del público para su colocación en el mercado nacional; dichas instituciones están reguladas bajo las leyes del derecho privado y también pueden emitir actos que vulneren las garantías individuales del gobernado.

Recordemos que las instituciones de crédito, para organizarse y operar, requieren de autorización de gobierno federal, que compete otorgar discrecionalmente a la secretaría de Hacienda y Crédito Público, escudando la opinión del banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Las autorizaciones que se otorguen, así como sus modificaciones, se publicaran en el Diario Oficial de la Federación, y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la Institución de que se trate, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Tienen a su cargo, diversos servicios, contemplados en la ley de Instituciones de Crédito, y como se ha planteado anteriormente, también estas entidades privadas pueden vulnerar alguna garantía individual del gobernado, siempre y cuando se emitan de manera unilateral y obligatoria.

Un ejemplo más que podemos mencionar es a las compañías de telefonía, las cuales se encuentran reguladas por la ley federal de telecomunicaciones, cuya función como concesionarias de este servicio es precisamente prestar el servicio de telefonía, cuyos actos también pueden lesionar alguna garantía individual, y por ende, también éstas pueden ser consideradas como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

De esta forma podemos nombrar diversos ejemplos respecto de todos los servicios públicos que prestan las entidades privadas, cada uno con

diferentes características y regulados por la Ley aplicable al tipo de servicio de que se trate.

Sin embargo, a pesar de las consideraciones vertidas anteriormente, no se ha establecido un criterio uniforme en que se especifiquen aquellos casos en los que los actos de particulares pueden ser combatidos a través del juicio de garantías, ya que únicamente refieren que “Los jueces decidirán en que casos”, empero, no es suficiente dejar en manos del juzgadores los casos en que los actos de particulares sean señalados como autoridades responsables, también es tarea del legislador, y en su caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecer los mismos, con el fin de evitar el abuso del juicio de garantías.

Pero mientras se especifiquen los casos de la procedencia del juicio de garantías, en contra de este tipo de actos, ya existe la premisa y se estableció la posibilidad de los que particulares revistan el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo y como consecuencia de ello, se torna necesario establecer si dichas entidades privadas señaladas como autoridad responsable tendrán las mismas responsabilidades, derechos y obligaciones que las autoridades pertenecientes al aparato estatal dentro del juicio de garantías.

5.- Análisis de los actos emitidos por particulares.

La premisa ha quedado establecida: los entes particulares pueden ser señalados como autoridad para efectos del juicio de amparo en algunos casos, atendiendo al nuevo concepto de autoridad responsable establecido en el proyecto de la nueva ley de amparo, ya que el mismo da prioridad a la naturaleza del acto, no de quien es emanado, basta con que se afecte alguna garantía tutelada por nuestra Carta Magna, para considerarlo como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, siempre y cuando este, sea emitido de manera unilateral y obligatoria.

Son actos de particulares aquellos procedentes de personas físicas o morales que no integran la estructura del Estado en México.

Las persona física es el ser humano hombre o mujer capaces de ejercitar sus derechos y asumir sus obligaciones.

Por su parte la persona moral es “toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada o de un conjunto de bienes, a la que para el logro de un fin social, durable y permanente, se reconoce por el Estado capacidad de derecho patrimonial”

Encontramos dos tipos de persona moral; la persona moral de derecho público y la persona moral de derecho privado. Las primeras son una emanación y manifestación de la autoridad pública; mientras que las segundas son extrañas a toda idea de potestad pública o de servicio público, y emanan de la iniciativa de los particulares.

Tanto las personas físicas como las personas jurídicas realizan diversos actos jurídicos entendiéndose éstos como la mera manifestación de su voluntad a la cual el ordenamiento jurídico, en virtud de la autonomía privada, le concede la facultad de modificar la esfera jurídica de los gobernados, es decir que pueden crear, extinguir y modificar relaciones jurídicas.

Las relaciones que surgen de la interacción de las personas físicas y las personas morales, están reguladas por el derecho privado.

El Estado es el encargado de vigilar el actuar de los particulares, a través de la función legislativa, y jurisdiccional, ya que en las diversas relaciones entre particulares surgen diferentes conflictos, lo que el Estado, debe solucionar a través de una reglamentación determinada, sin embargo, el Estado no únicamente vela por que las leyes sean respetadas por los gobernados, sino también el Estado debe procurar el bienestar de todos y cada

uno de ellos, realizando diversas actividades a través de sus diversos órganos para cumplir con su cometido.

Por lo que, toda controversia que surja entre los particulares, será dirimida bajo las leyes del derecho privado.

Recordemos que, las relaciones de los particulares son relaciones de coordinación, de paridad, de tipo contractual en algunos casos, propias del derecho privado, y en tal virtud, es claro que en este tipo de actos no procede el amparo, toda vez que al estar regulados este tipo de actos bajo las leyes del derecho privado, los conflictos que se susciten también se regirán bajo las leyes del derecho privado.

Así, cuando algún particular incumpla con un contrato que celebró con otro particular o incluso con un órgano del Estado, (cuando este actúa como particular), este conflicto se dirimirá conforme a lo que establece el derecho privado.

Si comparamos los actos emitidos por los particulares, con los actos emitidos por los órganos del estado, podremos encontrar sus diferencias:

Los actos de autoridad se caracterizan por las siguientes razones:

1.- “Emitido por un órgano del Estado provisto de facultades de decisión o de ejecución, ya de hecho, ya de derecho, que produzca afectación en la esfera jurídica del gobernado.

2.- Imperativo, lo que implica tener fuerza jurídica realizada en ejercicio de la autoridad soberana jurídica del gobernado.

3.- Unilateral, es decir, para que sea dictado no se requiere un acuerdo de voluntades entre la entidad soberana –El Estado- y el gobernado, sino que aquel lo realiza según su voluntad, sin tener en consideración el parecer del particular.

4.-Coercitivo, ya que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por el gobernado.”⁸

Los actos de particulares se caracterizan por estas razones:

1.- Emitido por personas físicas o personas jurídicas, regulados por el derecho privado

2.- Carecen de imperio.

3.- Bilaterales, es decir, se necesita un acuerdo de voluntades para que este acto sea válido.

4.-Carecen de coercitividad, ya que el particular no puede hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por la otra parte, por lo que ante la negativa de la otra parte para cumplir con la obligación a la que se contrajo, se necesita ventilar dicha controversia a través de algún proceso judicial.

Ahora bien, atendiendo al caso planteado, los actos emitidos por los concesionarios de servicio público, ya que son emitidos por entidades privadas, tendrán las mismas características arriba señaladas, es por tal razón que, el juicio de amparo no procede en contra de estos actos, sin embargo, cuando éstos emitan actos de manera unilateral y obligatoria y que pongan en peligro alguna de las garantías establecidas en nuestra Carta Magna; únicamente cuando se afecten la esfera jurídica de los gobernados, éstos podrán combatirse a través del juicio de amparo como se propone.

⁸ CHAVEZ Castillo, Raúl. *“Juicio de Amparo”*. Harla, S.A. de C.V. México 1994, p. 4

6.-Medios ordinarios con los que cuenta el gobernado para combatir actos emitidos por particulares, que vulneren sus garantías individuales.

Los particulares pueden vulnerar alguna garantía de los gobernados, ya sea que afecten su vida, libertad, propiedad, posesiones, derechos, etc., pero el juicio de amparo actualmente no se considera como el medio idóneo para combatir este tipo de actos, toda vez que existen medios ordinarios establecidos en las diversas leyes del derecho común para combatirlos, es decir, el gobernado cuenta con las normas jurídicas civiles, mercantiles, laborales, administrativas, las cuales a través de los procedimientos adecuados, permiten reclamar la violación a las prerrogativas de los gobernados.

Ahora bien, atendiendo al ejemplo que se estableció en líneas precedentes, esto es, la procedencia del juicio de amparo en contra de actos de particulares cuando éstos realizan una actividad propia del Estado, (figura conocida como concesión de un servicio público), debe decirse que, las concesiones están reguladas por diversas leyes aplicables a cada tipo de concesión y por tanto cada ley prevé las formas en que se dirimirán las controversias que se puedan suscitar por la prestación de determinado servicio.

Así, por ejemplo el artículo 4 y 5 de la ley de vías generales de comunicación, misma que regula el funcionamiento de éstas disponen que:

“Artículo 4o.- Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

I.- Por los términos mismos de las concesiones y contratos;

II.- Por esta ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;

III.- A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;

IV.- En defecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles.

V.- En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata.

Artículo 5: *Corresponderá a los Tribunales Federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora una empresa de vías generales de comunicación, así como de los delitos contra la seguridad o integridad de las obras o contra la explotación de las vías, y los que se intenten o consumen con motivo del funcionamiento de sus servicios, o en menoscabo de los derechos o bienes muebles o inmuebles propiedad de las empresas o que estén bajo su responsabilidad. “*

Así también en el artículo 6 de la Ley Federal de telecomunicaciones que regula el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite, establece que:

“Artículo 6. *Corresponderá a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley, sin perjuicio de que las partes puedan someterse al procedimiento arbitral en los términos de las disposiciones aplicables.”*

Por su parte, respecto de los servicios financieros, La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, prevé el procedimiento de conciliación y arbitraje, en donde la Comisión Nacional Bancaria está facultada para actuar como conciliador entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

Así, cada servicio esta regulado por una ley determinada, siempre sujetándose a lo establecido por lo dispuesto en el derecho privado, las cuales, dotan al gobernado de diversos mecanismos de defensa en contra de algún acto emitido por concesionarios que lesiones sus derechos si así lo estiman.

a) Eficacia de los mismos.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Así es, en el precepto legal citado dispone que en los tribunales se impartirá justicia dentro de los términos señalados en la ley, lo que significa que frente a una reacción primitiva de hacerse justicia por su propia mano, nuestro sistema jurídico político, instaura un orden en el que garantiza a los gobernados que a través de una sentencia con la que culminen los procedimientos en que se oiga a los afectados se ponga fin a las controversias encontrándose vinculados los contendientes a la determinación que se adopte. Esto supone necesariamente que, por regla general, todo gobernado que esté en desacuerdo con un acto de autoridad o bien en contra de un acto de particular, puede turnarlo a través de la vía legal procedente; lo contrario implicaría dejarlo en estado de indefensión.

Por su parte el artículo 14 de nuestra Carta Magna dice:

“A ninguna ley se 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 de procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

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

El artículo 14 constitucional, consagra la garantía de audiencia y debido proceso legal. No basta que el gobernado acuda ante los diversos tribunales que se han establecido para dirimir controversias, sino que también se hace necesario que existan normas que garanticen su posibilidad de defensa, pues de lo contrario en muy poco o de nada serviría establecer vías procesales que no cumpliría con su finalidad.

Nuestra Constitución establece éstas garantías como símbolo de seguridad que otorga al gobernado para que las diversas autoridades que conforman el aparato estatal cumplan lo establecido en ella, y para que en caso de existir controversia cuenten con los recursos necesarios para que se les imparta justicia, sin embargo ante la práctica diaria, ¿son eficaces los medios que ha establecido la ley para dirimir diversas controversias que se susciten?.

La respuesta ante esta interrogante deviene intuitivamente negativa, por diversas razones políticas, económicas y sociales

En efecto, el sistema legal mexicano está dotado de una cantidad impresionante de leyes que “aseguran” o tienden a asegurar el bienestar de los gobernados, regulando su conducta y previendo medios para dirimir controversias; sin embargo, actualmente la impartición de justicia en México no

cumple cabalmente con lo establecido por los artículos anteriormente señalados.

Existen demasiadas carencias en el sistema legal de nuestro país, los Tribunales encargado de dirimir las diversas controversias que se suscitan no se dan abasto para la demanda existente, razón por la cual se torna difícil tener acceso pronto a la impartición de justicia.

Sin embargo, el juicio de amparo a diferencia de otros medios, es una institución jurídica que ha dado a México prestigio y reconocimiento internacional.

El juicio de amparo es una institución noble y pródiga de bondades, que ha servido a todos los mexicanos contra la arbitrariedad y excesos de los gobernantes; sin él, no es exagerado afirmar, hace muchos años nuestro país se hubiera visto envuelto en convulsiones sociales de muy graves e insospechadas consecuencias.

El juicio de garantías, como también se le conoce, es el medio más adecuado con el que nos hemos podido dotar los mexicanos para reclamar, y defendernos de la violación sistemática a nuestros derechos fundamentales.

Tal vez esta sea la razón por la que se pretende que, el juicio de amparo amplíe su potestad protectora, ya que se debe de tener soluciones ante la incipiente impartición de justicia en México; sin embargo, ¿será una solución adecuada?

No podría ser una base sustentable alegar que el actual sistema jurisdiccional de nuestro país es ineficaz para dar pauta a que el juicio de amparo sea un medio que sustituya a los actuales medios ordinarios encargados de dirimir controversias que se susciten entre los particulares, debido a que la solución radicaría en establecer una formula que ayude que los esos medios ordinarios mejoren su actividad jurisdiccional, contado también con leyes eficaces, y no solamente tratando de sustituir unos mecanismos de defensa por otros.

7.-El Juicio de Amparo considerado como un medio de defensa constitucional en contra de los actos emitidos por particulares que violenten las garantías individuales del gobernado.

El juicio de amparo es un medio de control o defensa constitucional, mediante el cual se pretende hacer vigente el texto de la Carta Magna Nacional en lo relativo a las garantías individuales o del gobernado principalmente. Así pues el juicio de amparo es un medio jurídico, merced a la cual se pretende proteger al gobernado en su esfera de derechos, para que de esa forma se proteja al gobernado de los actos de autoridad contraventores de esas garantías, a través de una declaratoria de nulidad o de inconstitucionalidad, haciéndose imperante en esa forma la Constitución.

Por otra parte, el juicio de amparo tiene por objeto dirimir una controversia específica consistente en determinar si un acto de autoridad viola o no alguna garantía individual del gobernado. En tales circunstancias el juicio de garantías es un proceso mediante el cual se protege a la Constitución y ello conlleva a que adquiera la característica de un medio de control constitucional.

Cabe decir que al proceder del juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad que viole una garantía individual (artículo 103 constitucional y 1º de la Ley de amparo), este juicio protege íntegramente a la Constitución y a las leyes del país, por virtud de la existencia de la garantía de legalidad, cuya exigencia es que todo acto de autoridad este debidamente fundado y motivado en una ley, sin lo cual el referido acto será contraventor de la Constitución. Para el caso de no cumplirse con esa garantía por parte de una autoridad, el afectado podrá interponer el amparo y la protección de la justicia federal.

Al ampliar el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, el proyecto propone ampliar la tutela protectora del juicio de garantías, pues da pauta a que se señale como autoridad responsable a los organismos públicos descentralizados y a las entidades privadas en algunos casos.

Al ser procedente el juicio de amparo contra actos de particulares, se estaría cambiando de alguna manera su naturaleza jurídica, puesto que éste juicio fue creado para proteger a los habitantes de la República de autoridades pertenecientes al Estado, únicamente.

Por otro lado, también es cierto, que nuestra realidad cambiante exige que existan medios eficaces para que la impartición de justicia cumpla con su cometido, sin embargo, ¿realmente el juicio de amparo será eficaz para dirimir este tipo de controversias?

No hay que cerrar la posibilidad de que el juicio de amparo, amplíe su potestad protectora, tal vez, estableciendo con detenimiento y cuidado cada caso en concreto y dotando a esta noble institución de diversas armas para estar en posibilidad de resolver cada una de las controversias que a éste lleguen, entonces se podrá dar pauta para que el juicio de amparo sea procedente en contra de actos de particulares.

8.- Análisis crítico del nuevo concepto de autoridad responsable.

El concepto que establece el proyecto de la nueva ley de amparo, da un giro total a la naturaleza del juicio de garantías, toda vez que abre la posibilidad de que los particulares puedan ser señalados como autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Autoridad responsable según el proyecto de la nueva ley de amparo será aquella que pueda modificar unilateralmente y de manera obligatoria, las situaciones que el orden jurídico haya construido concretamente respecto de cada uno de los individuos.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 4o. fracción II, del proyecto de Ley de Amparo es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta, trata de ejecutar u omite el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.

Este precepto presenta algunos elementos importantes:

A. Introduce de manera explícita el elemento de la omisión, cuestión que no hace el actual concepto.

B. Establece una definición explícita de los casos en que se puede considerar que una actuación es constitutiva de un acto de autoridad sin que sea necesario que emane de algún órgano de gobierno.

C. Propone el establecimiento del supuesto de afectación, de las situaciones que podían ser materia de la afectación, lo cual guarda relación con el concepto de interés jurídico o de interés legítimo.

D. El acto de autoridad debe tener las características de unilateralidad y obligatoriedad.

De esta forma, podemos llegar a la conclusión que los aspectos importantes con relación al concepto de autoridad para efectos del amparo es que se habla de un amparo por omisión y un amparo contra particulares, por su posición de predominio al interior del orden jurídico que pudieran realizar actos que de manera unilateral y obligatoria y que afecten la situación jurídica de otros particulares.

En efecto, el nuevo concepto de autoridad responsable, contempla los actos negativos de la autoridad, cuestión que no contempla el actual concepto, además, amplía la potestad protectora del juicio de amparo, un avance importante para el mismo, sin embargo, a pesar de todas las razones positivas que pudiéramos encontrar en este concepto, también existen puntos de vista contrarios, ya que, no se acepta que el juicio de amparo sea procedente en contra de actos de particulares, por la propia naturaleza del juicio de amparo, y las razones radican en que el juicio de amparo es un medio de control constitucional creado para combatir únicamente aquellos actos emitidos por autoridades pertenecientes al aparato estatal y además, porque existen medios ordinarios que combaten este tipo de actos, aunado a que, el juicio de garantías actualmente, se ha utilizado como un mecanismo para evadir el cumplimiento de ciertas obligaciones con la llamada suspensión, ya sea

provisional o definitiva, dando pauta a que se abuse del mismo, por lo que, se debe de cuidar que no se caiga en excesos.

No hay que dejar a un lado que la propuesta constituye un paso importante en el juicio de amparo; debido a que éste no puede ni debe estancarse, sino que, debe de ir evolucionando junto con nuestra sociedad cambiante, para poder seguir cumpliendo con su función protectora de Nuestra Carta Magna, como lo ha venido haciendo desde su creación.

Así, el nuevo concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, es un concepto jurídico abierto y que pretende corregir las deficiencias de las que adolece el actual, además de que también pretende ampliar la función protectora del juicio de amparo.

El concepto propuesto determina de una forma más precisa quienes revisten el carácter de autoridad responsable, contempla el amparo por omisión.

Al respecto de los dos primeros puntos arriba señalados, debe decirse que, es una propuesta acertada, debido a que, en primer lugar el actual concepto no define claramente quien es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo; en segundo lugar, el actual concepto deja prever un aspecto importante de nuestro medio de control constitucional, el cual es el amparo por omisión, situaciones tales que ya se han abordado por juristas y doctrinarios del derecho y que han generado críticas al actual concepto.

Sin embargo, mucho se ha especulado sobre la ampliación de la función protectora del juicio de amparo, al contemplar a las entidades privadas como autoridad responsable, debido a que, como se expuso en el presente capítulo, el juicio de amparo fue creado para combatir actos de autoridad estatal y dada su naturaleza resulta difícil contemplar a estas entidades como autoridades responsables.

Empero, es cierto, el concepto de autoridad responsable tiene que seguir evolucionando y tal vez se debe de aceptar la propuesta, pero determinando con precisión los casos de procedencia o de improcedencia, debido a que, también es importante proteger a nuestro juicio de amparo para que no se abuse de esta noble institución.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El juicio de amparo es un medio de control constitucional cuya función es la de restituir en el pleno goce de las garantías del gobernado por actos de autoridad que las vulnera.

SEGUNDA.- Dentro del juicio de amparo encontramos diferentes partes procesales, las cuales se detallan en el artículo 5º de la Ley de Amparo: el quejoso, la autoridad responsable, tercero perjudicado, y el Ministerio Público de la Federación.

TERCERA.- La parte procesal es aquella persona física o moral que interviene ya sea directa o indirectamente dentro de todo proceso para defender un derecho que se le ha vulnerado, o bien para defender su postura frente a quien lo señala como el causante de la afectación a ese derecho; encontrándose en una posición claramente relacionada con la litis y solamente es a ella a quien le afectara la resolución del órgano jurisdiccional.

CUARTA.- El quejoso es considerado como la parte procesal más importante dentro del juicio de amparo, toda vez que, a través del juicio de garantías, solicita la protección de la Justicia Federal a efecto de que se le restituya en el pleno goce de sus garantías, en caso de que las mismas hubieran sido vulneradas por algún acto de autoridad.

QUINTA.- La autoridad responsable como parte procesal dentro del juicio de amparo, desempeña un papel de suma relevancia dentro del mismo, en virtud de que, es quien emite o ejecuta el acto reclamado y es a esta a quien le corresponde demostrar la constitucionalidad del acto dentro del juicio de amparo.

SEXTA.- La Ley de la Materia, establece a la autoridad responsable en su artículo once, en cuanto al acto reclamado: la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado

SÉPTIMA.- Atento a lo anterior, se desprende que el referido artículo once de la Ley de Amparo, contempla únicamente la conducta positiva de las autoridades pertenecientes al aparato estatal y no siendo así la negativa, conducta esta última que también puede constituir un acto lesivo para las garantías individuales y también es susceptible de ser combatida a través del juicio de amparo.

OCTAVA.- Los actos de autoridad tienen las características de ser emitidos por órganos de Estado, imperativos, unilaterales y coercitivos.

NOVENA.-La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios en torno a lo que se debe de entender como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo; primero como aquella que tuviera facultad de decisión o ejecución, después como aquella que tuviera a su disposición la fuerza pública; y posteriormente como aquella que emite actos unilaterales por los que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera del gobernado.

DÉCIMA.-El juicio de amparo no procede en contra de actos de particulares, criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por la propia Ley de la Materia, dado que el juicio de amparo procede en contra de actos única y exclusivamente emanados de autoridades pertenecientes al apartado estatal.

DÉCIMA PRIMERA.- El proyecto de la nueva ley de amparo propone que se consideren a las autoridades responsables como aquellas que emitan actos de forma unilateral, obligatoria y que afecten la esfera jurídica del gobernado.

DÉCIMA SEGUNDA.- Atendiendo a la conclusión anterior, se colige que los particulares cuando se les dote por disposición de la ley de un poder público y que con base en este poder público emitan actos por los que puedan crear modificar o extinguir situaciones jurídicas, puedan ser señalados como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

DÉCIMA TERCERA.- En este orden de ideas y retomando las conclusiones expuestas, considero necesario hacer una reforma al artículo once de la Ley de la Materia, en el que se establezca de forma específica a quienes se les atribuirá el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo, cuestión que detallaré en el capítulo correspondiente de propuesta.

PROPUESTA.

Si tomamos en consideración que el fin del juicio de amparo es el de restituir en el pleno goce de las garantías individuales de los gobernados, cuando éstas han sido lesionadas por actos arbitrarios emanados de autoridades estatales, entonces, podemos concluir que la función del juicio de amparo es netamente proteccionista.

Bajo esta premisa, si el juicio de amparo fue creado como una institución que protege a los gobernados de actos emanados de autoridades que vulneran sus garantías individuales, entonces, el ámbito de protección del juicio de amparo no puede limitarse únicamente en contra de actos emanados única y exclusivamente por autoridades pertenecientes al apartado estatal, como se maneja actualmente.

En efecto, dado que existen diversas figuras dentro de nuestro sistema legal que no pertenecen al apartado estatal pero que en su actuar pueden vulnerar las garantías de los gobernados, como es el caso de los particulares, es necesario que el juicio de amparo se torne procedente para combatir este tipo de actos, cuando por disposición de la ley se les dote de poder público.

Así pues, se propone ampliar la función protectora del juicio de amparo, a efecto de que, los particulares ya sean persona físicas o personas morales puedan ser señalados como autoridad para efectos del juicio de amparo, cuándo éstos ejerzan "autoridad", es decir, estén dotados de poder público por disposición de la ley y por tanto estén en aptitud de someter con sus propias decisiones a otros, afectándolos en similar medida que lo harían las autoridades pertenecientes al apartado estatal.

Así la figura de autoridad responsable no solamente sería aquella que dicta, promulga, publica ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, (como actualmente se encuentra contemplada en el artículo once de la ley de la materia), sino todas aquellas que emitan actos que puedan crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y

obligatoria; y como consecuencia de ello, los particulares podrán revestir el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en los casos apuntados en el párrafo anterior.

Por tanto, se propone que se realice una adición a la Ley de la Materia en su artículo once, adición que estaría encaminada a especificar quienes serán autoridad responsable para efectos del juicio de amparo

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

Para efectos del juicio de amparo, serán autoridades responsables:

a). Los órganos del Estado que, en atención a la legislación que los rige estén facultados para emitir actos o normas que puedan aplicarse de manera unilateral y coercitiva a los particulares y que además, puedan vulnerar sus garantías individuales.

b).- Organismos pertenecientes a la administración pública descentralizada o autónoma ya sea de hecho o de derecho que hagan uso de sus facultades conferidas por la ley.

c).- Las personas físicas o morales que por circunstancias de hecho o de derecho estén dotados de poder público que les permita imponer a los particulares sus actos.

BIBLIOGRAFIA

A) LIBROS

- ARELLANO, García Carlos. *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1992.
- _____.
- _____.
- BAZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales*, 2ª Edición, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México 1994.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 28ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1991.
- CHAVEZ Castillo, Raúl. *Juicio de Amparo*, Editorial Harla, S.A. de C.V. México 1994.
- DE LA OLIVA, Santos Andrés, Ignacio Diez-Picazo Jiménez. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Centro de Estudios Ramón Araces, S.A. Madrid 2002.
- DORANTES, Tamayo Luis. *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa S.A de C.V., México 1993.
- _____.
- _____.
- _____.
- _____.
- ESPINOZA Barragán, Manuel. Bernardo. *Juicio de Amparo*, Editorial Oxford, S.A. de C.V., México 2000.

- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo, 32ª Edición* Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993.
- Gómez Lara Cipriano *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, México 2001.
- _____ *Derecho Procesal Civil*, Editorial Oxford, México 2002.
- GÓNGORA Pimentel Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1995.
- GONZALEZ Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.
- GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. *Problemas fundamentales del Amparo Mexicano*, Editorial Iteso, México 1994.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Editorial Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México. México 1988.
- MARTINEZ Garza Valdemar. *La autoridad Responsable en el juicio de Amparo en México*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1999.
- NORIEGA Cantú, Alfonso. *Lecciones de Amparo.*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1991.
- OVALLE Favela, José. *Teoría General del Derecho*, Editorial Harla, México 1998.

- SAYAGUÉS Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Altuna, Montevideo 1953.
- SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1959.
- Varios *Manual del Juicio de Amparo*, Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9ª reimpresión, Editorial Themis, México 1996
- ZALDIVAR, Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Editorial, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.

B) DICCIONARIOS

PALLARES EDUARDO. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1997.

PINA Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 9ª Edición, Editorial_Porrúa, S.A. de C.V., México 1980.

Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1998.

C) LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2003.

CASTILLLO del Valle, Alberto Del. *Ley de Amparo Comentada*, 5ª Edición, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003.

Código Civil para el Distrito Federal, Ediciones Fiscales Isef, México 2005.

Legislación de Amparo. Editorial Sista, México 2002.

D) JURISPRUDENCIA

IUS 2005 Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) PÁGINAS EN INTERNET.

<http://www.camaradediputados.gob.mx>