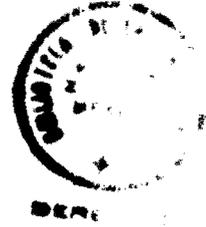


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA
ESCUELA DE DERECHO



LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO
AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO
DE AMPARO



TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER LA
LICENCIA EN DERECHO Y EL TITULO DE
ABOGADO, NOTARIO Y ACTUARIO
PRESENTA EL ALUMNO

MIGUEL QUIROS PEREZ



1964



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.

10

A mis padres:

SR. ALVARO QUIROS SOSA

y

SRA. MARIA PEREZ DE QUIROS

A mis tíos:

SR. MIGUEL QUIROS SOSA

y

**SRA. CONSUELO PATIÑO DE
QUIROS**

A MIS MAESTROS

A LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA





A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS





INTRODUCCION

1
2
3
4
5



La cada día mayor intervención que el Estado Mexicano va teniendo en los aspectos económico y social de la vida de sus gobernados, mediante la creación de instituciones integrantes de la Función Descentralizada del mismo, trae como consecuencia un problema de gran trascendencia; consistente en la determinación de la naturaleza jurídica que aquellas entidades tengan en relación al Juicio de Amparo.

La inexistencia de un criterio unitario que legal, jurisprudencial o doctrinariamente sirva para resolver adecuadamente los complejos problemas que a diario se presentan, hace que el Juicio de Amparo, institución tutelar del orden constitucional mexicano, resulte un tanto inútil para poder impugnar en forma ventajosa a los gobernados, actos de ciertas entidades descentralizadas que en el desempeño de sus funciones se colocan en el plano de verdaderos órganos autoritarios.

Urgente es pues, la necesidad de determinar las características generales que en la legislación mexicana tienen esas instituciones, a fin de que el Juicio de Amparo, en caso dado, pueda ser el medio ideal para invalidar cualquier acto de ellas emanado que afecte la esfera jurídica del gobernado.



TITULO I

DEL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES

CAPITULO I.—EL ESTADO

1).—Concepto de Estado.

Para el jurista, el concepto de Estado constituye una viva preocupación a través de la Teoría Política. ¿Qué es el Estado? La Sociología del Estado y la Filosofía Política aunadas dan respuesta a la interrogante anterior.

Efectivamente, tanto una como otra rama del saber humano desprenden la conclusión de que el hombre aislado es la negación de la posición política. La vida del hombre es vivencia común, la vida política es la vida del hombre y su comunidad. El estado de naturaleza del hombre es la agrupación política primaria. El interés y situación políticos del hombre son consubstanciales a su ser, la sociabilidad humana su consecuencia. El estado, en sus diferentes manifestaciones, es creación del hombre, de esto se llega a la conclusión de que el Estado es una porción particular de la humanidad, considerada como unidad organizada.

2).—Definición del Estado.

Hay dos caminos para llegar a definir al Estado, el de la filosofía pura y el de la lógica inductiva. Entre ellos existen notables diferencias por varias razones, siendo la principal que la idea de Estado es el Estado ideal y perfecto, mientras que el concepto de Estado es el Estado en vías de desarrollo, en continua evolución, cuya meta es precisamente el Estado perfecto.

Desde el punto de vista de la idea, el Estado es, según expresión de Bluntschli, la humanidad considerada como unidad organizada.

Desde el punto de vista del concepto, es una porción particular del género humano organizada en unidad.

Diversos autores han elaborado definiciones respecto al Estado. Entre ellos tenemos a Jellinek quien asienta lo siguiente: “El Estado es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario”.

Bonnard, sostiene que: “El Estado forma una unidad jurídica perpetua, e implica un organismo social que generalmente, mediante el empleo del procedimiento unilateral y el ejercicio de la coacción material que monopoliza, ejerce ciertos poderes jurídicos sobre una Nación establecida en un territorio”.

Por su parte Kant propone una definición simplista, y nos dice que: “El Estado es la reunión de una multitud de hombres que viven bajo leyes jurídicas”.

G. del Vecchio ha elaborado la siguiente definición: “El Estado es el sujeto de la voluntad que establece un orden jurídico o bien el Estado es el sujeto del orden jurídico en el cual se verifica la comunidad de vida de un Pueblo”.



3).—La actividad del Estado y su extensión.

En los Estados modernos cuya estructuración, en su mayoría, descansa sobre los principios de Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, el Estado, para el logro de todas sus atribuciones, ha adoptado la división tripartita del poder público estableciendo, como consecuencia, el ya famoso sistema de frenos y contrapesos que producen el equilibrio y la armonía entre los distintos órganos en que se divide, para el respeto y protección de los derechos humanos.

Desde el punto de vista funcional y como resultado de la citada división de poderes, a cada órgano del Estado le corresponde la realización de determinada actividad, es decir, al órgano judicial, la función jurisdiccional, al órgano legislativo, la función legislativa y al ejecutivo, la función administrativa.

Así por ejemplo, atento al principio jurídico universalmente aceptado de que "nadie puede hacerse justicia por sí mismo", el Estado mediante la función jurisdiccional garantiza la integridad del orden jurídico.

Por otro lado, la función legislativa modela el sistema jurídico dentro del cual se lleva a cabo la vida en común, estableciendo una adecuación entre el contenido de los presupuestos legales y el rumbo directriz que marque la política y economía estatales.

Por último, es a la función administrativa a la que le corresponde realizar en la vida social, los principios políticos, económicos y sociales, a los cuales el Estado se pliega. En el desempeño de esta función, la administrativa, la actividad Estatal debe estar profundamente influenciada por la técnica y la capacidad, pero, principalmente, por el espíritu de quienes la realicen.

Esa es la misión del Poder Ejecutivo cuya función, encausada mediante múltiples actividades, integra la Administración Pública, que tiene como objeto final el de servir a la colectividad por la que fue creada, cubriendo un cúmulo de necesidades tanto de grupo como individuales.

Cabe así señalar la estrecha vinculación que la función administrativa guarda respecto a la política estatal. No se equivocaba Woodrow Wilson al apuntar, en su estado de la Administración, "que los principios en que se base una ciencia de la administración, tienen que ser principios impregnados de la orientación democrática".

4).—La Función Legislativa.

Dos son los criterios para poder llegar a la determinación del concepto y naturaleza de esta función. El criterio formal y el material. Uno obedece a la simple determinación del órgano que realiza la función, o del que emana el acto. Así por ejemplo, serán de naturaleza legislativa todos los actos que estén encomendados al Poder Legislativo y que éste realice.

El criterio material para la determinación de la función legislativa difiere notablemente del formal, pues aquél tomando únicamente en cuenta la naturaleza intrínseca del acto, se olvida completamente de su autor y de la forma en que se lleva a cabo. Es la Ley, el acto en el cual se cristaliza la función legislativa materialmente considerada.

5).—La Función Jurisdiccional.

El sistema ya conocido para la determinación de las funciones del Estado, se patentiza nuevamente cuando de la función jurisdiccional se trate. Formalmente considerados, serán actos de naturaleza jurisdiccional, todos aquellos que emanen del órgano encargado de realizar la función jurisdiccional.

Desde el punto de vista material para llegar al concepto de lo que la función jurisdiccional representa, es necesario tomar en cuenta diversos factores, todos ellos influyen con más o menos intensidad en dicha actividad. Así, el Estado mediante las funciones legislativa y administrativa, crea una variedad de situaciones jurídicas que, dentro de los cauces de la normalidad, la colectividad debe respetar. Cuando esas situaciones no son respetadas, sean motivo de molestias, o sean violadas, el Estado, guardián del orden jurídico, debe intervenir evitando que el conflicto de Derecho sea resuelto por los particulares. Esa actividad desarrollada por el Estado, es precisamente de naturaleza jurisdiccional.

6).—La Función Administrativa.

Criterio Formal.—Desde este punto de vista, la función administrativa está representada por la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

No siendo suficiente este concepto para poder llegar a la determinación de la naturaleza de la función administrativa, distintos autores han elaborado argumentos en su intención de explicar ampliamente en naturaleza.

Berthelemy considera a la función administrativa como “la actividad de Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la Ley”.

Para Fritz Fleiner, la función administrativa está integrada por “toda la actividad que el Estado o cualquiera otra corporación de Derecho Público desarrolle en su propio orden jurídico, para alcanzar sus fines esenciales y no pertenezca la esfera legislativa ni judicial”. En otras palabras, el autor antes citado, opta por el método de exclusión respecto de los otros dos tipos de funciones, pero desde un punto de vista estrictamente material.

Según Otto Mayer, la función administrativa está inte-

grada por un “conjunto de disposiciones de la autoridad encargada de la administración, las cuales determinan al ciudadano lo que para él debe ser de Derecho en un caso concreto.

Consideramos que el camino más adecuado para poder llegar a la determinación de la función administrativa es el de la definición siguiente: “El conjunto de actos jurídicos que por su procedencia, emanen de cualquier órgano del Estado y que, por su naturaleza y alcance, afecten las esfera jurídica del gobernado que se relacione con la Administración Pública.

»

CAPITULO II

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La eficacia con que el Estado intervenga en la evolución y desarrollo económico de los pueblos, mediante el fomento en la producción y de la equidad distributiva de la riqueza, dependerá de la forma de actuación del Poder Público, sobre las bases que le fije la Ley y de la Administración encargada de desarrollarla y aplicarla.

En general, la actividad administrativa del Estado, debe estar encaminada al logro de los fines que le son propios, dentro de los cuales dada su importancia, sobresalen los servicios públicos y el fomento y planeación de la economía colectiva e individual.

La corriente moderna sobre administración pública ha fijado tres clases de instituciones mediante las cuales se canaliza la actividad administrativa y que guardan con el poder encargado de realizarla, vínculos más o menos estrechos.

Dichas instituciones son, en orden de importancia: las Centralizadas, las Desconcentradas y las Descentralizadas.

1).—La Centralización Administrativa.

A las instituciones encargadas de realizar la función administrativa centralizada, se les da el nombre de órganos centralizados, porque se agrupan en torno al titular del Poder Ejecutivo, existiendo entre éste y aquéllas un vínculo de jerarquía y de subordinación para conservar la unidad y coordinación entre ellas. Para el logro de este objetivo, el Poder Ejecutivo es poseedor de facultades de mando, decisión, nombramiento, vigilancia y resolución de los conflictos que puedan surgir entre dichos organismos. Todas esas facultades, enumeradas anteriormente, obedecen a dos fines, administrativo uno, político el otro.

Lo antes afirmado encuentra, en la Legislación Mexicana, su cristalización en los preceptos Constitucionales que fijan las bases que regulan tanto la creación como el desarrollo de la actividad de Poder Ejecutivo. Del articulado, como del espíritu de nuestra Constitución se deduce que, el Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República, tiene dos clases de actividades, la administrativa y la política, la primera, ajustada a los lineamientos que le fijan las Leyes, en las segundas realiza su propia voluntad.

Siendo el Presidente de la República el jefe de la administración del país, ocupa el vértice de la jerarquía administrativa.

Caracteres del Régimen Centralizado.

Los caracteres del régimen de centralización, según lo anteriormente expuesto, son los siguientes: El ejercicio de un poder de mando por parte del Poder Ejecutivo respecto de todos y cada uno de los órganos que se encuentran comprendidos dentro de la actividad centralizada. La función decisoria está encomendada a determinados órganos ya sea en forma resolutiva o dispositiva y finalmente el Poder Ejecur

tivo es el único poseedor de capacidad y personalidad jurídicas.

Todos los órganos, principales o auxiliares, de este tipo de organización, tienen su determinación formal en la Ley, la cual les da vida. Así por ejemplo, los Artículos 81 y 82 Constitucionales fijan las condiciones con las cuales opera el Poder Ejecutivo, complementándose con el artículo 90 y su Ley Reglamentaria que versa sobre la creación y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado.

2).—La Desconcentración Administrativa.

Las instituciones desconcentradas, aunque guardan con el Poder Ejecutivo una estrecha relación, en virtud del vínculo jerárquico que las une con la administración central, su creación está motivada por circunstancias tales como que sus actividades son de carácter puramente técnico y no político y a que en la realización de sus funciones están dotadas de un mayor grado de independencia respecto de los organismos centralizados, gozando por lo tanto de autonomía técnica.

Se ha llegado a considerar por la doctrina, que estos organismos son la etapa intermedia por la que, las instituciones administrativas en su evolución atraviesan, localizándose por tanto, en los límites que corresponden a la naturaleza tanto de los organismos centralizados, como a la de los descentralizados.

Algunos autores no estando de acuerdo con el criterio anterior manifiestan que: “cabe señalar que las instituciones administrativas no son antes biológicas que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social la que determina su estructura y naturaleza jurídicas, pudiéndose entonces establecer que, en determinado momento una institución se convierta en otra, por obra y gracia de la Ley, de desconcentrada a descentralizada, llegando al extre-

mo de que, por así requerirlo los fines y exigencias estatales, quede subsumida a la centralización.

3).—La Descentralización como forma de organización administrativa.

a).—Naturaleza del régimen descentralizado.

El Estado, como anteriormente apuntamos, para lograr cada día con mayor perfección la satisfacción de las necesidades colectivas, ha creado este tipo de organización que, como lo asienta el Dr. Fraga, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de la jerarquía. La preparación técnica, es el factor determinante para que el Estado sustraiga del conocimiento de funcionarios integrantes de la burocracia, los asuntos que por su importancia requieren una atención especial y los confiere a elementos que, sin formar parte de su gobierno, están mejor preparados para solucionarlos.

b).—Caracteres Generales.

Los caracteres generales de esta clase de organismos son los siguientes:

1).—No guardan con el Poder Central ninguna relación de jerarquía.

2).—Su integración sólo opera en el Régimen Federal Administrativo.

3).—Obran por su cuenta y a nombre propio.

4).—Tienen una personalidad y patrimonio especiales.

5).—Tienen autonomía técnica y orgánica.

Conjugándose todos estos elementos estaremos en presencia de una verdadera Descentralización, de lo contrario y empleando la terminología de Fraga, sólo habrá una “admi-

nistración personificada” como ha sucedido en el régimen administrativo mexicano.

De los caracteres anteriormente enumerados, tres son los que por su importancia merecen especial atención, tales son: La personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica.

La personalidad distinta de la del Estado es necesaria, porque para el logro de su finalidad, su actividad debe estar dentro de un régimen de Derecho. Tal personalidad así como sus facultades y funciones deben tener como necesario antecedente, la Ley.

En cuanto al patrimonio, éste se considera propio porque así conviene para la realización de sus fines, sin que esto signifique que se trate de un patrimonio enteramente independiente de la masa patrimonial del Estado, pues desde cualquier punto de vista son organismos integrantes de una función del Estado, la administrativa, excepción hecha de las empresas de participación Estatal, que debido a la presencia de capital privado no pueden considerarse en rigor como Instituciones de Derecho Público.

c).—Elemento Preponderante.

Es la autonomía orgánica el elemento de mayor importancia y el que realmente caracteriza a las instituciones descentralizadas que, como expresa Buttgenbach, les permite actuar en un plano de igualdad respecto a la administración centralizada. Dicha autonomía es la resultante que la rotura de los vínculos jerárquicos impone.

La Administración Central no obstante se reserva para sí ciertas facultades como son las de vigilancia y revisión, para mantener la unidad del Poder.

d).—Clasificación de los Organismos Descentralizados.

La Función Administrativa, está representada por tres clases de organismos, que tradicionalmente son: Organismos Descentralizados por Región, Organismos Descentralizados por Servicio y Organismos Descentralizados por Colaboración.

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION POR REGION

1).—Concepto.

La Descentralización por Región o Autarquía, se caracteriza por el hecho de que los órganos que la integran tienen un doble carácter, administrativo y político, como sucede con el Municipio.

Según Fraga, la Descentralización por Región consiste en el establecimiento de una organización administrativa cuya misión es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial y dentro de la cual los ciudadanos interesados tienen la oportunidad de designar o ser designados como autoridades encargadas del manejo de los negocios, interviniendo con esto en forma directa en los negocios públicos.

2).—Elementos.

Dos son los elementos que componen esta clase de actividad, el territorio y los funcionarios.

3).—El Municipio.

En atención a que el régimen municipal ha sido la forma en que por excelencia se manifiesta la actividad descentralizada por región y habiéndola adoptado la legislación mexicana como base de su división territorial y su organización política y administrativa, según se desprende del Artículo 115 Constitucional, trataremos de dar algunos conceptos sobre el mismo.

El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una determinada circunscripción territorial, esto quiere decir que si bien el Estado otorga a esta clase de organismos cierta autonomía, no constituye una unidad soberana dentro del mismo Estado.

El mismo Estado cede al Municipio o mejor dicho lo dota de ciertas prerrogativas de orden público para que el ejercicio de sus funciones responda al fin propuesto. Dichas prerrogativas son de naturaleza eminentemente autoritaria local.

4).—Caracteres del Municipio.

En la determinación de los principales caracteres de que participa el Municipio, tres son los criterios que se sustentan y que son: El de la Escuela clásica, el de la Escuela Realista y el de la Ley.

a).—Escuela Clásica.

Señala la existencia de una personalidad jurídica propia, la concesión por el Estado de Derechos Públicos a favor de esa personalidad, la existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral y la creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad. El principal exponente de esta Escuela es León Duguit.

b).—Escuela Realista.

La Escuela Realista, cuyo principal expositor es Bonnard, refuta a la escuela clásica, manifestando que en este tipo de descentralización la personalidad y la soberanía como derechos subjetivos transmisibles no existen, agregando que, más importante es determinar el ejercicio de los poderes conferidos, que el origen de dichos poderes.

Para esta corriente del pensamiento jurídico, tres son los caracteres distintivos del Municipio, la existencia de un vínculo de la organización centralizada con la región, el nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones y por último la existencia de un patrimonio autónomo garante de la libertad de acción del Municipio frente a la Administración Central.

c).—Tesis de la Ley.

La Legislación Mexicana al través del régimen Constitucional e inspirada en las ideas de la Escuela Clásica, establece la organización municipal con los caracteres siguientes:

Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Art. 115 Constitucional Fracción III).

El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (Art. 115 Const.)

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (Art. 115 Const. Frac. II).

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (Art. 115 Const. Frac. I).

El tratadista Mexicano Gabino Fraga nos dice que, haciendo un resumen de los rasgos generales de la Legislación Mexicana, en materia municipal, se pueden agrupar en tres categorías.

1).—Facultades para la administración de los intereses locales del Municipio. Dichas facultades deben estar expresamente establecidas por un precepto Legal.

2).—Facultades para el manejo de la hacienda municipal. Desde este aspecto el Municipio goza de personalidad jurídica plena y es sujeto de derechos y obligaciones.

3).—Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera Autoridad Política. Es así como merced a esta facultad el Municipio colabora estrechamente con el régimen central en cuanto ve a relaciones de carácter político.

En cuanto se trate de las dos clases de facultades que se encuentran enmarcadas dentro de las dos primeras categorías, el estado ejercita respecto al Municipio un control que sóloamente se limita:

1).—A evitar que los Municipios se excedan de las facultades que legalmente les corresponda.

2).—Que cumplan con las obligaciones que incumban legalmente al Municipio.

3).—Que sean observadas las prescripciones Legales en lo que ve a la administración de su patrimonio. En el ejercicio de las facultades políticas, su autonomía se encuentra notablemente restringida, pudiéndose afirmar que su actividad puede quedar comprendida dentro de la actividad centralizada.

CAPITULO IV

DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

1).—Concepto.

La Descentralización por Servicio, modalidad de la función administrativa, surge como consecuencia de los imperativos que la realidad social impone al Estado, ya que éste no puede permanecer indiferente a las necesidades colectivas ni la Administración Centralizada puede hacerse cargo de los múltiples servicios necesarios para cubrirlas.

Es evidente que al Estado, dentro de la realidad económica y política en que vivimos y frente al aumento constante de las necesidades colectivas, le es materialmente imposible atender con acierto y prontitud a toda la diversa gama de exigencias que la evolución y el progreso le imponen.

Como se ve, la actividad de los organismos descentralizados por servicio, integrantes de esta modalidad funcionalista del Estado, ya no se limita a la administración de los intereses colectivos localizados en determinada circunscripción territorial, como sucede en la Descentralización por Región sino que, su implantación obedece al orden general de una

necesidad y al aspecto eminentemente técnico de su satisfacción.

La Descentralización por Servicio, nos dice Duguit, proporciona la solución natural de los más graves problemas frente a los cuales se hallan nuestras sociedades modernas, a saber: “Cómo conciliar el aumento constante y necesario de los servicios públicos con la protección del individuo, contra la omnipotencia del Poder del Estado y con el libre desarrollo de las energías individuales”.

2).—Definición.

La Descentralización por Servicio o Descentralización Funcionalista puede definirse como sigue: “La actividad que el Estado encomienda a ciertas organizaciones independientes de su gobierno para la organización de todos aquellos elementos y actividades que trascienden a la esfera de los intereses privados y que afectan a las necesidades o conveniencias de la colectividad, siendo de carácter eminentemente técnico.

3).—Caracteres Fundamentales.

Los caracteres distintivos de esta clase de organización son los siguientes:

1o.—La Existencia de un Servicio Público de carácter técnico.

2o.—Personalidad jurídica propia.

3o.—Patrimonio propio.

4o.—Participación de funcionarios técnicos y no políticos en la dirección del servicio.

5o.—Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

6o.—Control del Gobierno ejecutado por medio de la revisión de la legalidad de sus actos.

CAPITULO VI

LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

Para el estudio de esta forma de la Organización Administrativa Descentralizada, hemos seguido en todos sus lineamientos el análisis que al respecto hace el tratadista Mexicano Dr. Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo".

Según este autor, a medida que el Estado participa cada día con mayor proporción en la vida privada y para dar resolución adecuada a los problemas que se imponen, autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función Administrativa.

Por tanto, son las organizaciones privadas que al realizar funciones en nombre e interés del Estado, se colocan en lugar de éste, pero sin participar de los elementos característicos del Poder Estatal.

De los elementos de esta forma de organización, que al decir de Donati, son: La realización de una función pública y el ejercicio de ésta en nombre propio de instituciones privadas, se deriva el carácter esencial y distintivo de las mis-

mas, a saber: que desempeñando una función estatal eminentemente pública, no forma parte de la organización administrativa que aquel controla en forma más o menos directa, siendo, tal vez, aquella forma de la organización administrativa descentralizada en que con menos intensidad se revela la influencia que el Poder Público ejerce sobre los organismos integrantes de su administración.

Las instituciones componentes de esta modalidad de la organización administrativa, se clasifican en tres grupos, teniendo en cuenta el carácter con que intervienen en el ejercicio de sus funciones, ya que éstas pueden realizarse preparando, decidiendo o ejecutando actos.

Así serán:

- 1o.—Organismos de consulta o preparación.
- 2o.—Organismos de decisión y,
- 3o.—Organismos de ejecución.

Como ejemplo de organismos de consulta y preparación, tenemos a las Cámaras de Comercio e Industria y a las Asociaciones Agrícolas; como organismos integrantes del segundo grupo, tenemos a las Administraciones de las Colonias que prevé la Ley de Colonización, los Comisarios Ejidales, que reúnen tanto las funciones decisoras como las de consulta y preparación y finalmente, los organismos del tercer grupo, están representados por las Empresas Concesionarias, los Contratantes en Contratos Administrativos y los Establecimientos Incorporados de Enseñanza.

Las especulaciones más importantes sobre esta forma de Organización Administrativa, se enfocan a la consideración que se hace, respecto de que si efectivamente responden a los lineamientos general de la Descentralización Administrativa, estando acordes la mayoría de tratadistas de Derecho Administrativo en que, por no manifestarse en este tipo de Institu-

Trataremos de dar, dentro de la brevedad que nos obliga, una explicación de cada uno de los caracteres anteriormente apuntados.

1o.—Como hemos dicho antes, el Estado ante el exorbitante incremento de las necesidades colectivas y dentro de los lineamientos de un régimen económico y político que responde a los del intervencionismo estatal, para la mejor satisfacción de esas necesidades a que nos hemos referido, ha sustraído de la actividad burocrática centralizada ciertas funciones, encomendándolas a determinados organismos que, merced a su composición y estructura eminentemente técnica, cumplan mejor la difícil misión que se les encarga. De aquí que el carácter técnico y especializado de esta descentralización, sea uno de los que determina su existencia.

2o.—No es posible imaginarse la existencia de la Descentralización por Servicio sin incluir dentro de su concepción, la personalidad jurídica con que están investidos sus organismos. Para poder tener toda clase de recursos con los cuales ejecute su misión, es indispensable que tengan capacidad jurídica, deben ser lo que en Derecho se llama Personas Morales.

3o.—El patrimonio propio es sin lugar a dudas, uno de los principales caracteres de los Organismos Descentralizados por Servicio. Hemos hecho referencia a la personalidad jurídica de los mismos: ahora diremos que precisamente esta personalidad presupone la existencia de un patrimonio, el cual está constituido por el conjunto de bienes necesarios para la prestación del servicio a que están destinados.

El Estado al crear a un organismo descentralizado, lo dota de un patrimonio independiente del presupuesto de la Administración Pública, para que inicie la prestación del servicio, aunque con posterioridad se busque el total mantenimiento y fomento del organismo por medio del pago de las prestaciones de sus servicios por los beneficiarios.

40.—La dirección de estos organismos no puede participar de los inconvenientes que representan las presiones de tipo político, ni pueden estar sujetos a los imperativos que les fije el influyentismo, por eso, si necesario es que la dirección y funcionamiento de estos organismos estén encomendados a personal técnicamente preparado, no menos indispensable es que este personal se encuentre al margen de la actividad política.

50.—Los funcionarios que desempeñan actividad alguna respecto de estos organismos, deben ser por necesidad responsables en lo personal de sus actos, ya que de estos dependerá en gran parte de que la función que desempeñen se apegue rigurosamente al cuerpo Legal que los reglamente.

60.—Hay que tener muy en cuenta que estos organismos, integrantes de la función Descentralizada por Servicio, siendo en parte autónomos e independientes, son integrantes del régimen administrativo Estatal y éste se reserva ciertas atribuciones respecto a ellos que vienen a constituir la llamada Tutela Administrativa.

Maurice Hauriou hace constar las siguientes características de la Tutela Estatal Francesa.

a).—Derecho a la comunicación de los actos, deliberaciones o decretos de los organismos tutelados.

b).—Derecho concerniente al nombramiento, renovación, suspensión o disolución de estos organismos.

c).—Derecho de anulación de las resoluciones de estos organismos por violación de la Ley o por exceso de poder, que se puede ejercer, ya sea de manera oficiosa o bien con motivo de una demanda.

d).—Derecho de voto o de anulación por inoportunidad de las resoluciones de los citados organismos.

e).—Derecho de autorización.

f).—Derecho de revisión.

4).—Legislación Mexicana.

La Administración Pública en México a raíz de la Revolución de 1910, cuando el País comenzaba nuevamente a tomar los cauces de la normalidad, se vio notablemente influenciada por las ideas revolucionarias que la época pregonaba y fueron causa motriz en el notable adelanto que, tanto en materia política, económica y social, se plasmó en la Constitución del 5 de febrero de 1917. Si en principio se reconoce que el movimiento revolucionario tuvo como motivo aparente la supresión del continuismo en el Poder, el aspecto agrario y el obrero fueron los motivos determinantes de la Revolución.

Así, el régimen Constitucional instituido el 5 de febrero de 1917 por el Constituyente de Querétaro, en los Artículos 27 y 123 de la Constitución establece ya en forma definitiva, las tan ansiadas garantías de las clases económicamente débiles. En su Artículo 28 la Constitución si bien respeta el derecho de la libre asociación, apegándose con esto al espíritu liberal de su ancestro político la Constitución de 1957, no menos cierto es que se nota un espíritu netamente proteccionista a las cooperativas que vendan sus productos directamente y que constituyan una fuente de riqueza de la región, en donde se producen. Tocante a este aspecto, el económico, nos parece de suma importancia hacer mención a la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, en la parte relativa a su exposición de motivos que dice textualmente: “cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad”.

Es evidente que del espíritu de la Constitución de 1917 se desprenden los principios que rigen una economía dirigida y así es como hasta la fecha la actividad legislativa se ha man-

tenido activa, mediante la expedición de innumerables ordenamientos que tienden al desarrollo e incremento de la actividad estatal en este aspecto, dentro de los que haremos mención a los siguientes:

Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.

El Código Agrario.

La Ley Federal del Trabajo.

Ley de Expropiación.

Ley de Nacionalización de Bienes.

Ley General de Vías de Comunicación.

Ley de Radio y Televisión.

Ley de Bienes Nacionales.

Ley de la Industria Eléctrica.

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.

Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Ley Forestal.

Nuevas disposiciones en Materia Minera y Petrolera, y

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Sin embargo, todo este grupo legislativo fue logrado a través de innumerables experiencias anteriores y con el transcurso del tiempo, porque originalmente el Constituyente de Querétaro no hizo el enfoque general de los problemas que tenía la Administración Pública en aquel entonces, muchos de los cuales subsisten, sino que, sólo concibieron la idea de que mediante la creación de los Departamentos Administrativos los múltiples problemas que agobiaban el poder públi-

co quedarían resueltos. Todo lo anteriormente expuesto trajo como consecuencia que la legislación mexicana, en lo que se refiere a la Descentralización por Servicio, tiene una notable falla, que es la de no consignar expresamente en la Constitución, la existencia de los Organismos Descentralizados u Organización Administrativa Descentralizada, como parte integrante de la Administración Pública y sólo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado hace referencia a ella para su control.

La Administración Pública Federal mediante decretos que expide el Poder Ejecutivo, crea a los Organismos Descentralizados apoyada en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en su artículo 2o. establece la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para que en uso de sus atribuciones administrativas, pueda expedir decretos estableciendo la existencia de uno o varios Organismos Descentralizados. En realidad el ejercicio de esta práctica es sumamente viciosa, porque tratándose de instituciones con personalidad jurídica propia, el único poder facultado para otorgarla es el Congreso de la Unión.

5).—Los Establecimientos Públicos y las Agencias Administrativas.

Los Establecimientos Públicos y las Agencias Administrativas son las formas de descentralización que la legislación mexicana adopta.

El Artículo 2o. de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, establece que el objeto de esta clase de organismos es la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Los Establecimientos Públicos tienen los siguientes caracteres:

1o.—Tienen como misión la realización de una atribución que corresponde al Estado.

2o.—Tienen personalidad jurídica propia.

3o.—Tienen un patrimonio propio.

4o.—Tienen un carácter autónomo.

5o.—El Poder Central tiene sobre ellos prerrogativas de control y vigilancia.

Los principales establecimientos Públicos en México son los siguientes: Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México.

*

* *

Las Agencias Administrativas participan de caracteres que las distinguen notablemente de los demás organismos integrantes de la Función Descentralizada por Servicio, pues en primer lugar guardan con la Administración Central, relaciones que la ligan estrechamente al Estado, carecen de patrimonio propio, así como de personalidad jurídica independiente del Estado, su establecimiento obedece, como antes se dijo, a promover dentro del terreno económico toda clase de actividades que tengan como objeto el incremento, desarrollo, supervisión.

En México, las Agencias Administrativas participan de casi todos los caracteres anteriormente apuntados, menos en lo que se refiere al patrimonio, pues en la Legislación Mexicana, estas instituciones sí tienen un patrimonio, aunque sólo

ficticio, porque es el Estado el que mediante sus recursos económicos las sostiene.

Como ejemplos de Agencias Administrativas en México, tenemos a la Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Federal de Fomento Industrial, etc.

CAPITULO V

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Como consecuencia de que cada día aumenta la ingerencia del Estado en la actividad económica de los particulares, se ha creado una nueva modalidad de la función Administrativa Estatal: Las Empresas de Participación Estatal.

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza Jurídica de esta clase de instituciones. Por una parte, se afirma que dada la intervención del Estado que es preponderante en todos sentidos, pertenecen a la esfera del Derecho Público y por el contrario, se ha afirmado también que el Estado, en estos casos, se coloca en los linderos del Derecho Privado.

Nosotros creemos que el mejor criterio para poder determinar la naturaleza jurídica de estos organismos, es el que establece una dualidad de situaciones tanto de naturaleza Pública, como Privada, motivada por la mayor o menor influencia que el Estado ejerza, ya sea en su constitución, administración y dirección.

En la Legislación Mexicana, esta forma de organización administrativa, está contenida en el Artículo 3o. de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas

de Participación Estatal, el cual establece los extremos a que deben ajustarse dichas empresas para poder ser consideradas como tales:

1).—Que la aportación del Gobierno Federal, esté representada por un 51 %, ya sea en capital o en acciones.

2).—Que la emisión de ciertas acciones representativas del capital, sean sólomente suscritas por el Gobierno Federal.

3).—Que el Gobierno Federal tenga facultades de nombrar a la mayoría de los integrantes del Consejo de Administración, designar al Gerente, Presidente o Director o votar los acuerdos de las asambleas de accionistas, del Consejo de Administración o la Junta Directiva, adopten.

La continúa creación de Organismos Descentralizados por Servicio, hizo necesario que en 1960 y ante la ineficacia de que por la sola Ley correspondiente, fueran controlados todos éstos, se creara la Junta de Gobierno de Organismos y Empresas de Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

No obstante la creación de esta Junta de Gobierno y la existencia de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, no han sido motivo suficiente para el mejor funcionamiento de aquellos, por lo que en 1961 se presentó ante el Senado un proyecto de Ley que viniera a suplir todas las deficiencias que la anterior presentaba, el cual ha sido aprobado recientemente.

Como en todas las clases de Descentralización por Servicio, se revela una doble intención del Poder Estatal, en primer lugar, la ingerencia cada día mayor que el Estado procura tener en la actividad económica, en todos sus aspectos, que se manifieste dentro de la esfera afectable por el mismo. En segundo lugar la forma velada, disimulada, oculta, solapada.

con que dicha intervención se realiza, procurando evitar el choque o contradicción que se operaría entre las dos clases de garantías que tanto en forma dogmática como orgánica, protege la Constitución General de la República. Ejemplo de lo anterior, es el ya conocido sistema empleado por el Poder Público para el logro de sus fines. Principia por avocarse al conocimiento y solución de los problemas que acarrear las necesidades colectivas, generalmente de tipo económico, mediante su intervención coadyuvante de la actividad privada, en seguida pasa a la etapa de predominio que ejerce sobre la actividad encaminada al logro de la satisfacción colectiva y finalmente desplaza a la actividad individual en forma definitiva del campo que anteriormente le era exclusivo a ésta. Pueden aducirse innumerables argumentos, justificables unos, los otros sin fundamento, pero el caso es que así como en la actualidad el Estado va controlando, por decirlo así, las principales fuentes de riqueza, constituyendo por tanto un tercer tipo de propiedad la Propiedad Estatal.

TITULO II

LA AUTORIDAD: SUS FUNCIONES Y RESPONSABILIDAD

CAPITULO VII

AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD

1).—La Autoridad.

Dada la multiplicidad de significados que la palabra autoridad representa ha sido motivo de conscientes estudios por parte de distintos tratadistas de Derecho Público.

Se ha deducido la existencia de dos criterios para poder explicar su naturaleza, el Concepto Sociológico y el Jurídico Formal.

El primero obedece a la existencia de una relación jerárquica permanente, entre un individuo que emite determinadas directrices y otro que las obedece implícitamente, como resultado de la posición de superioridad en que se encuentra el sujeto activo de dicha relación. Como se nota, este criterio no toma en cuenta la relación que existe entre sujetos colocados dentro del marco del fenómeno Estado.

El Segundo criterio alude a la atribución que el Estado hace determinado órgano de su gobierno, facultándolo para

que despliegue la actividad encomendada a éste, reconociéndole capacidad de actuación como miembro integrante de él.

Así Llewellyn argumenta que: “Desde el punto de vista de una Sociología del Derecho, la autoridad no se refiere a ninguna emanación de un sistema normativo, sino a la situación básica que se presenta cuando Jones dice “véte, y Smith se vá”.

En cambio el concepto de Autoridad desde el punto de vista Jurídico Formal, finca sus raíces en la naturaleza misma del Estado, porque mientras la nación es una comunidad articulada en cuanto ve a su organización, el Estado ya representa la esencia de la organización y de la autoridad; porque el hombre no puede producir por sí mismo el orden y la seguridad que la vida social le exige. El hombre es, al decir de Hauriou, recogiendo el concepto católico de la vida, desfalleciente, y de ahí la necesidad de una autoridad que dirija y encauce los impulsos individuales, pero eso sí, que se contenga dentro de los límites que le impone la consideración del hombre como fin en sí.

Según Kelsen, el concepto de autoridad y de acto estatal de autoridad, se halla con íntima conexión con el concepto jurídico material de órgano, y dice el ilustre maestro que: dicho concepto, se refiere más bien al momento creador que al de función ejecutiva. El acto puro de ejecución no es un acto de autoridad. La característica de éste es su carácter obligatorio. Esto suele explicarse diciendo que el acto de autoridad es la manifestación del impérium estatal, pero el impérium no es otra cosa que la norma obligatoria, y no se manifiesta sino en el acto de creación de la misma.

En principio el concepto de autoridad se fusiona estrechamente, al grado de confundirse, con los conceptos de órgano y poder social. Jean Dabin manifiesta al respecto que: “La Autoridad Pública por definición y como cualquier otra au-

toridad, está capacitada para dar órdenes, puesto que el orden y la coordinación, elementos primarios del bien público, no podrían ser obtenidos sin el concurso efectivo de los ciudadanos miembros del Estado, susceptibles de conducir a la realización del fin propuesto.

En cambio cuando F. Gény nos habla de que corresponde a las autoridades del Estado definir las fuentes del Derecho Positivo, se está refiriendo implícitamente a la acepción de atributo del poder del Estado, manifestada en una serie infinita de fenómenos que se realizan en el seno de la vida social.

Ajustándonos al primero de los criterios anteriormente expuestos diremos que, la autoridad identificada como poder social, es órgano del fenómeno jurídico Estado y está encaminada a la obtención del bien público. Sin embargo, y con esto refutando la tesis de la Escuela Alemana Clásica, la autoridad no es el poder material, físico, ya que no es la fuerza la que constituye el poder. El poder es cuestión de Derecho que se fundamenta en la institución política Estado y que encuentra su legitimación, en cuanto a su ejercicio, en una autoridad y dentro de los lineamientos que le fija el propio Derecho.

Lo que es aceptable es que, el poder que un órgano del Estado tiene, para llenar los extremos de la misión que se le encomienda e imponer su voluntad, debe ser acompañado necesariamente por la fuerza material, siendo ésta su auxiliar principal.

Jean Dabin, autor al que hemos seguido en este estudio, manifiesta que: "Es verdad que, sobre todo en nuestros días, fuerzas materiales distintas de la fuerza física o militar pueden pesar sobre el Estado y aun entrar en competencia con él. Por ejemplo: Las fuerzas económicas, financieras, sindicales, por la presión que tratarían de ejercer sobre los gobernantes para inspirarles una política necesariamente interesada, o so-

bre el público o sobre una parte del público, para que éste obtuviera de los gobernantes esa política favorable a los intereses de ellos. Pero sea cual fuese la naturaleza de las fuerzas que se opongan al Estado y al gobierno del Estado, éste debe estar por encima de aquéllos.

2).—Teorías sobre el origen de la autoridad.

Varias son las teorías respecto al origen de la autoridad. En un interesante estudio el Lic. Fausto Alarcón Escalona las clasifica de la manera siguiente:

a).—Teorías que fundamentan el origen de la autoridad en una delegación divina inmediata.

b).—Doctrinas que fundamentan el origen de la autoridad en un origen divino mediato o indirecto.

c).—Doctrinas democráticas, que afirman que el origen de la autoridad es la voluntad del pueblo.

d).—Doctrinas que fundamentan el origen de la autoridad, a la capacidad para el ejercicio del poder.

e).—Doctrinas que afirman que el origen de la autoridad es el derecho formal.

f).—Doctrina que sostiene el origen de la autoridad, en el linaje.

g).—Doctrinas que basan el origen de la autoridad en la fuerza.

h).—Doctrinas que fincan el origen de la autoridad en una relación intrapsíquica.

i).—Doctrina que mantiene el criterio de que el origen de la autoridad es el funcionalismo social.

3).—Autoridad Legítima.

7-)

El problema de la Legitimación de la Autoridad, esto es

cuando una autoridad se crea y actúa dentro del marco de lo legítimo, reviste distintas soluciones según los criterios que al respecto existen.

El primero de ellos se refiere al presupuesto declarativo de legitimidad que se tiene en cuenta desde el nacimiento de la autoridad y que comprende íntegramente su actuación.

Un segundo, fundado en las corrientes platónicas y aristotélica, toma en cuenta la sabiduría con que la autoridad revista el ejercicio de sus facultades. El saber es el summum de lo autoritario.

Existe otro camino para llegar a determinar la legitimidad de la autoridad, es el que sostiene que una autoridad es legítima cuando por la opinión pública o popular de los gobernados, se está en la certeza de que goza de aceptación y prestigio.

Finalmente existe otro criterio, este considera que la legitimidad de una autoridad está condicionada a que su creación y actuación obedezca a los imperativos de un orden normativo, es decir, una autoridad encuentra su legitimación en cuanto se fundamenta en la ley que le dio vida y reglamenta su actuación.

4).—La responsabilidad.

El concepto de responsabilidad unido estrechamente al de imputabilidad, tiene como necesario antecedente, los estudios que al respecto se han elaborado dentro de la rama del Derecho Penal.

Como dato indispensable para poder llegar a la determinación de lo que es la responsabilidad y en un orden de materias que este estudio impone, se analiza primeramente la imputabilidad.

Se ha definido la imputabilidad como “La posibilidad de atribuir física o moralmente un hecho a su autor”.

Con el anterior criterio ya es factible, por lo menos a grandes rasgos dar una noción de lo que la responsabilidad entraña; así se dice que la responsabilidad es el deber jurídico que incumbe al individuo imputable, de dar cuenta de un hecho realizado y de sufrir sus consecuencias jurídicas.

Las distintas teorías que existen para poder explicar satisfactoriamente el concepto de responsabilidad, se agrupan como es sabido, en varias escuelas, de las cuales por la brevedad de este trabajo, se mencionan las más significativas.

La Escuela Clásica, tomando en cuenta la doctrina del libre albedrío, nos dice que: para que un individuo sea imputable y responsable de sus actos, en la ejecución de los mismos debe ser portador de una razón clara y voluntad libre, concurriendo estos dos elementos en la conducta humana, se le considera al hombre moralmente responsable de sus actos.

La Teoría Determinista, esgrimida por la Escuela Positivista, niega la existencia del libre albedrío. La voluntad humana, según esta escuela, está influida por factores de origen psíquico, orgánico y social; estos factores actúan de manera que el hombre se ve encaminado a producir su conducta en determinado sentido y ser socialmente responsable de sus actos por el simple hecho de vivir dentro del conglomerado social.

De las teorías extremistas sobre la responsabilidad, han surgido otras intermedias que sin partir de bases puramente metafísicas, no llegan tampoco al determinismo radical y absoluto de la Escuela Positivista. Estas corrientes consideran que si bien el hombre se ve impulsado por diferentes factores a actuar en forma determinada, goza sin embargo de un libre albedrío restringido, por medio del cual puede elegir la conducta que debe seguir y que esté más acorde con la Moral y el Derecho.

5).—Clasificación.

Desde el variado campo del Derecho que se examine, la responsabilidad adquiere los caracteres propios de las distintas materias sobre las cuales puede versar, así existe una clasificación de la responsabilidad en civil, penal, fiscal y administrativa.

a).—Responsabilidad Civil.

La responsabilidad concebida desde esta faceta del Derecho comprende dos diversas situaciones; como la obligación que una persona tiene respecto a otra de reparar los daños y perjuicios que haya sufrido como consecuencia de un acto propio o por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de los animales.

Así es como se llega a la afirmación según Rafael De Pina, de que la responsabilidad implica siempre el sometimiento a la reacción jurídica frente al daño.

Estudiando ya a la responsabilidad dentro del terreno propio del Derecho Civil, ésta puede reconocer distintas especies como son: La contractual, la extracontractual, la subjetiva, la objetiva, la directa y la indirecta.

La primera surge como consecuencia de la infracción a una relación obligatoria preexistente. La responsabilidad extracontractual, en contraposición a la anterior, no reconoce como causa jurígenica un vínculo obligatorio preexistente entre dos personas, sino que tiene su origen en la ejecución por parte de una persona de un acto ilícito, o bien como resultado de la gestión de negocios o como consecuencia de un riesgo creado. La responsabilidad subjetiva tiene como elemento consubstancial, la determinación personal de la misma, merced a la realización de un acto propio perjudicial a otra persona. La responsabilidad objetiva desatendiéndose del elemento culpa, fundamental en otras especies de responsabilidad, analiza

solamente la existencia real del daño, así como la relación de causa a efecto. La responsabilidad directa, como su nombre lo indica, es aquella que se imputa a la persona que tiene que responder por lo que ha hecho. Y finalmente, la responsabilidad indirecta como fácilmente se deduce, es la que recae sobre la persona que tiene la obligación de responder por lo que no ha hecho.

b).—Responsabilidad Penal.

En el campo del Derecho Penal, las corrientes modernas han coincidido y se da por aceptado que la responsabilidad responde al criterio de que todo autor de una infracción Penal, por el solo hecho de vivir en Sociedad, debe ser responsable de sus actos, sin tener en cuenta las condiciones de mayor o menor peligrosidad que represente, ya que éstas se analizan para efectos de la aplicación de las penas.

Lo anteriormente expuesto, ha servido de fundamento a las distintas legislaciones de diversos países en el establecimiento de su Legislación Penal. Si bien es cierto que en México no existe una perfecta unificación penal, los Códigos Penales que integran la Legislación Penal Mexicana, siguen con más o menos exactitud el criterio anteriormente expuesto.

Por lo que hace al Código de Defensa Social del Estado de Puebla en su artículo 13, se contienen las siguientes ideas:

Artículo 13.—“Son responsables de un delito, todos los que toman parte en su concepción, en su preparación o en su ejecución; o presten auxilio o cooperación de cualquier especie, por concierto previo o por participación posterior a la ejecución; o inducen a alguien directamente a cometerlo por medio de actos u omisiones que no sean de las previstas en el Artículo 180 de este Código”.

c).—Responsabilidad Fiscal.

Tiene esta especie de responsabilidad, su fundamentación

en el medio de que se vale el Estado para la mejor garantía en la aplicación de su legislación tributaria, es decir, la responsabilidad fiscal reconoce como causa de su origen la fuerza del poder del Estado para hacer efectivo el cobro de los impuestos que el mismo Estado crea.

d).—Responsabilidad Administrativa.

Esta clase de responsabilidad tiene como nexo causal, la situación que el gobernado como particular o como funcionario guarda respecto de la administración pública. Estas dos situaciones son reguladas en forma distinta, una por el Derecho Sancionador Administrativo y la otra por el Derecho Penal Disciplinario. A su vez, la responsabilidad que surge cuando el gobernado se encuentra comprendido como funcionario o empleado público, se subclasifica en: responsabilidad Civil, Penal y Administrativa. La primera nace generalmente como resultado de faltas cometidas por empleados en el manejo de fondos del Estado, y generalmente consiste en hacer efectiva la indemnización correspondiente o bien sobre bienes del responsable o bien sobre la fianza que garantiza el manejo de dichos fondos.

La segunda tiene lugar por delitos que sólo funcionarios o empleados públicos pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como agravante del delito el hecho de que, quien lo cometa, sea empleado público. Los distintos Códigos que en materia de Defensa Social existen en la República, consagran uno o varios capítulos a los delitos cometidos por Funcionarios Públicos; por ejemplo: El ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, el abuso de autoridad, el cohecho, el peculado y concusión y al mismo tiempo fijan el procedimiento para juzgar a los responsables y aplicar las penas. Por último, la Responsabilidad Administrativa propiamente dicha, tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por un empleado en el desempeño de sus funciones y ge-

neralmente es de carácter disciplinario; la pena es aplicada por el superior jerárquico del infractor y puede consistir en:

- a).—Apercibimiento.
- b).—Extrañamiento, amonestación y censura.
- c).—Multa.
- d).—Privación del derecho de ascenso.
- e).—Descenso.
- f).—Suspensión temporal del empleo.
- g).—Privación del empleo.

La Constitución General de la República en su Artículo 111, prevé la expedición por parte del Congreso de la Unión, de una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, estableciendo que se consideran como faltas oficiales todos los actos u omisiones que vengan a constituir un perjuicio de los intereses del Estado, no obstante que la Constitución no los haya catalogado hasta la fecha como delitos. Dicha Ley fue promulgada con fecha 30 de Diciembre de 1940.

ciones, una franca intervención Estatal, ni en su creación ni en su patrimonio y tomándose en cuenta que su control está al mismo nivel del que ejerce sobre los particulares que obtienen concesiones, es de estimarse a estos organismos, como Establecimientos Privados de Utilidad Pública.

CONSIDERACION FINAL RESPECTO DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO MEXICANO

Como anteriormente lo hemos manifestado, el régimen administrativo mexicano presenta un sinnúmero de fallas jurídicas originadas todas por la carencia de un ordenamiento legal que agrupe, reglamente y determine, las distintas Instituciones, Organismos y Dependencias que realizan la función administrativa estatal.

Es urgente la expedición de un texto legal que no solamente encuadre y reglamente a las Secretarías y Departamentos de Estado, sino que, comprenda también a las distintas formas de descentralización y a la colaboración de los particulares con la administración, reglamentando inclusive, el procedimiento contencioso administrativo que surge como consecuencia de la posible extralimitación de la actividad estatal frente a los gobernados.

El ordenamiento y reglamentación integral de la Función Administrativa Federal, debería estar representada por una Ley Orgánica de la Administración Pública, que preceptuara tanto la organización, como la competencia y funcionamiento de todos los organismos e instituciones integrantes de la administración pública. Merced a esta Ley, se llenarían de una vez por todas las deficiencias que aquejan a la administración pública. A esto obedeció, que en el año de 1958, contándose con la colaboración del Dr. Gabino Fraga, se elaborara un anteproyecto de ley, que en su capítulo primero, comprendía

a todas las Instituciones y Organismos integrantes de la Función Administrativa Federal Mexicana, como sigue:

SECRETARIAS DE ESTADO.

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA.

GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS.

CONCESION DE EXPLOTACION DE BIENES DEL ESTADO.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

TITULO III

EL JUICIO DE AMPARO

CAPITULO VIII. FUNDAMENTACION FILOSOFICA, JURIDICA Y DOCTRINARIA DEL JUICIO DE AMPARO

1).—FUNDAMENTACION FILOSOFICA DEL JUICIO DE AMPARO

El problema consistente en poder determinar el fundamento filosófico del Juicio de Amparo, presupone el estudio del aporte jurídico, filosófico y social que a la Humanidad hiciera la corriente de la Escuela Individualista.

El liberalismo si bien anacrónico actualmente como tipo de organización económica y social, por lo cual se critica, en cuanto a la institución Jurídico-Política del principio que hace del Hombre un fin en sí mismo, cabe señalar la importantísima misión que cumplió. Fue el Liberalismo el que por primera vez concretizó el concepto unitario de Libertad formada por el conjunto de todos los Derechos Individuales, consistente en el dominio del hombre sobre sí mismo; poder de la conciencia y de la voluntad humanas sobre el organismo que

integra la personalidad. Son los derechos individuales los que constituyen la libertad y encuentran éstos como causa final a la personalidad humana en pleno desarrollo. Si desde el punto de vista económico y social, como antes señalamos, el liberalismo implica retroceso e injusticia, dado que la postura individualista capitalista atribuye más jerarquía a los bienes que a las personas al proteger con más esmero la propiedad del individuo sobre las cosas que el dominio del hombre sobre su personalidad, no menos cierto es que, merced al aporte individualista de la libertad a la época que le tocó vivir, puede llegarse a la realización de la Justicia alcanzable, valor sin el cual no es posible el orden social y la seguridad Jurídica.

El Juicio de Amparo como medio jurídico que tiende a hacer efectiva la libertad, mediante la preservación de los derechos individuales que la integran, cumple el difícil cometido de mantener el orden social y la seguridad jurídica, factores determinantes de la existencia y evolución del conglomerado social.

2).—FUNDAMENTACION JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO

Sin duda alguna, los conceptos que de soberanía y de constitución existen, dan la pauta para poder a grandes rasgos explicar el fundamento Jurídico del Juicio de Amparo.

a).—La soberanía, término derivado de la conjunción latina Super-Omnia, es un atributo del poder del Estado.

Rousseau atribuye a la expresión soberanía un significado basado en una concepción democrática y popular; nos dice que la soberanía es “el poder que tiene el pueblo de darse sus propias Leyes, de organizarse políticamente y de gobernarse por sí mismo”. De esta definición, se da por establecido el siguiente principio: “El poder soberano pertenece, abstracta-

mente, al ente colectivo sociedad y concretamente, al pueblo, el cual lo ejerce directamente mediante el sufragio. Este mismo poder del cual es depositario el pueblo, reconoce cuatro cualidades, que le dan esencia y vida, es inalienable, indelegable, indivisible y supremo.

Es inalienable, porque el titular, que es siempre el pueblo, en ningún caso y bajo ninguna forma puede cederlo o renunciarlo, es decir alienarlo.

Es indelegable, porque si bien se encomienda el gobierno a funcionarios o mandatarios del pueblo no invisten su representación, sino que ejecutan su voluntad.

Es indivisible, ya que el pueblo, titular del poder, es una unidad indesintegrable que se determina por sí misma y se expresa mediante la voluntad general.

Es supremo, porque no reconoce otro poder de mayor jerarquía.

De las características de la soberanía como poder que se relatan anteriormente, se ha establecido el principio universalmente aceptado de que la soberanía reside originaria y directamente en el pueblo y no en el gobierno; en primer lugar, porque el gobierno es un poder constituido y subordinado a la Constitución, que emana del poder constituyente popular, en segundo lugar, porque el gobierno es delegado y la soberanía es indelegable, tercero, porque el gobierno se divide para su ejercicio en tres poderes y la soberanía es indivisible y finalmente, porque el gobierno es ordinario y subordinado a la Constitución, en tanto que la soberanía es un poder extraordinario y supremo.

El Estado, como forma en que políticamente se encuentra organizado un pueblo y como titular del ejercicio del poder soberano, está dotado de un conjunto de facultades y prerrogativas tendientes a garantizar el orden de Derecho que debe

existir en toda sociedad desarrollada, asegurando así el orden social y siendo por tanto el Estado, en el que jurídica y políticamente reside la soberanía.

Aceptando ya que la soberanía popular es aquella potestad suprema que no reconoce ningún otro poder superior a sí, que es el poder supremo e independiente, se desprende la siguiente conclusión: El Estado titular jurídico y político de la soberanía es autónomo e independiente. Autónomo porque puede darse sus propias normas para regir su vida interna e independiente, porque en sus relaciones con los demás Estados, no está supeditado a ningún otro.

La soberanía como potestad suprema y delegada al Estado, no es ilimitada, tiene sus restricciones mismas que el propio pueblo le impone en una función de autolimitación, ya que somete el ejercicio de dicho poder a ciertos cauces Jurídicos. Así mismo, es el propio Pueblo el que escoge la manera de constituir el sistema bajo el que funciona o habrá de funcionar su gobierno, autodeterminándose.

La Constitución Mexicana de 1917 recoge en preceptos relativos todas las ideas anteriormente expuestas. Por lo que se refiere a la titularidad y radicación de la soberanía, el Artículo 39 literalmentee expresa: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por lo que se refiere a la delegación que de la soberanía hace el pueblo, en el que originariamente reside, a la forma de creación artificial con personalidad jurídica y política propias que es el Estado, el Artículo 47 de la Constitución vigente a la letra dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes

interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Las facultades de autodeterminación y autolimitación, también quedan comprendidas dentro de la concepción que de la soberanía hace nuestra Constitución.

Por lo que ve a la auto-determinación, ésta se contiene en primer lugar en todo el orden normativo integrante de la Constitución y en particular por lo manifestado por el Artículo 40 que dice: Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos a una federación establecida según los principios de esta Ley.

En lo referente a la facultad de auto-limitación, ésta se haya comprendida como declaración general en el Artículo primero Constitucional, que contiene el otorgamiento, según la última interpretación y reforma de este Artículo, que de las garantías individuales hace el pueblo a los habitantes del territorio de la República Mexicana y además en todo el Derecho Positivo que secunde o complementa a las garantías individuales.

b).—El fenómeno de la auto-determinación, que de su soberanía hace el pueblo, se manifiesta con toda su fuerza en la existencia de un orden jurídico que viene a cerrar el ciclo de la arbitrariedad gubernativa; este orden jurídico representado por la Constitución, reconoce que el individuo y la sociedad, son fines en sí mismos y trata de asegurar el cumplimiento de esos fines, mediante normas debatidas públicamente y aquilatadas por la razón y la justicia.

La Constitución es considerada como el orden jurídico positivo en que primaria y originalmente se organiza un pueblo,

dándole una estructuración auténticamente revolucionaria, que implantando la igualdad entre los hombres, haga posible la realización de la justicia.

Las tres Constituciones que en la vida política de México han tenido verdadera relevancia, se acogen al espíritu de una verdadera evolución, estableciendo bases de superación social, política y económica, alimentadas por un sentimiento igualitario y justiciero auténticamente revolucionario.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, recogen el fruto de las aspiraciones populares, según su época, y no obstante que tuvieron y siguen teniendo enemigos y detractores, lo cierto es que a la luz de la filosofía jurídica, dichos ordenamientos revisten el carácter de legítimamente engendrados, circunstancia que reconocen, aunque de hecho, los que las han combatido, invocándolas para reservar sus intereses y derechos de frente al poder público.

La Constitución, considerada como el conjunto normativo en que el pueblo ha reflejado directa e inmediatamente su voluntad de auto-determinación, debe de estar investida de ciertas garantías que aseguren su respetabilidad. Los factores garantes del Orden Constitucional, están representados por tres principios que, en orden de importancia, son:

El Principio de Supremacía Constitucional;

El Principio de Auto-Control de la Constitucionalidad;

El Principio de Rigidez Constitucional.

Cada uno de estos principios cumple una importante misión: hacer efectivo el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

El principio de supremacía constitucional, atribuye a la Constitución el carácter de Suprema; quiere decir esto que la Constitución es la Ley Suprema del País que no reconoce otro

ordenamiento de igual jerarquía y que sobre ella no puede existir otra legislación. La función que desempeña este principio, es la de evitar que cualquier otro ordenamiento legal pueda contradecir y aún anular el orden constitucional, que precisamente por revestir este carácter se le considera como el que cristaliza los anhelos populares.

El Artículo 133 de la Constitución Mexicana de 1917, contiene de manera expresa este principio, al decir que: "La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados, y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión". En su segunda parte establece este mismo Artículo, la obligación que tienen los Jueces de aplicar las disposiciones constitucionales, no obstante que las Constituciones de los Estados contengan mandatos contrarios a la Constitución Federal. A la letra dice: "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

El principio de auto-control de la constitucionalidad, nace de la necesidad de determinar si cualquier autoridad en cumplimiento al principio de Supremacía Constitucional, esto es, en preferir en su aplicación a las normas Constitucionales en lugar de normas secundarias que sean contrarias a las primeras, debe analizar por sí misma la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que se pretenda o no aplicar, o si dicho análisis sólo debe estar encomendado a la Justicia Federal.

El criterio más apegado a la lógica jurídica, en la resolución de este problema, establece que, cualquier autoridad al ejecutar la obligación de ajustar sus actos a los mandatos constitucionales y no a leyes secundarias que se le opongan, realiza esta función bajo su personal responsabilidad, sin que en nin-

gún momento trate de resolver controversias de carácter constitucional, ya que la función jurisdiccional en estos casos corresponde únicamente al Poder Judicial Federal.

El principio de Rigidez Constitucional, completa por decirlo así, la trilogía sobre la que se yergue la Constitución. Este principio opuesto al de flexibilidad, consiste en la imposibilidad en que se encuentra el Poder Legislativo Ordinario, para modificar o reformar el texto constitucional. Es necesaria la integración de un poder de carácter extraordinario para poder llevar a cabo dichas reformas. La garantía que encierra este principio, se traduce en la vigencia plena del principio de Supremacía Constitucional, ya que sería ilusorio el considerar a la Constitución como un ordenamiento supremo, si ésta estuviese expuesta y fuese vulnerable a la acción del legislador ordinario, para poder ser reformada o adicionada.

Mucho se ha discutido sobre el concepto e implicación del vocablo reforma. Se pregunta si ¿el Poder Extraordinario, Revisor o Constituyente, de que hablábamos anteriormente, al tener facultades de reformar la Constitución, podrá sin ningún límite alterar totalmente el contenido de la Ley Suprema?

Este problema se ha resuelto de manera más simplista atendiendo a la significación anfibiológica del vocablo reforma de que habla nuestra Constitución. Se dice que reforma significa necesariamente una modificación parcial que, sin cambiar la esencia de la Constitución, la altere en ciertos aspectos y bajo determinadas condiciones sin modificar en nada los principios de fondo, puesto que en este caso sería una substitución de un ordenamiento por otro.

León Duguit al tratar este punto afirma que, "sobre la potestad reformadora y legislativa de los poderes públicos, existen ciertas ideas, principios y tradiciones jurídicas y sociales que no pueden ser vulneradas por las autoridades y donde

quiera que haya un legislador, estará siempre limitado por un poder superior al suyo”.

El Artículo 135 de la Constitución Mexicana de 1917, recoge el principio de Rigidez Constitucional en los términos siguientes:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La Constitución, como manifestación de las facultades de auto-limitación y auto-determinación, fenómenos inherentes a la soberanía del Estado, precisa de un medio de naturaleza jurídica que sirva para hacer respetar de las posibles contravenciones, por parte de las autoridades, a los derechos individuales que contiene. Este medio jurídico, a que nos hemos referido, es el Juicio de Amparo.

3).—Naturaleza y Concepto Jurídicos del Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo al través de los distintos regímenes jurídico-estatales que le han dado vida, siempre ha sido el medio ideal para preservar los Derechos Públicos Individuales que, a título de garantías, han sido elevados a la categoría de ordenamientos constitucionales. Es así como originariamente el Juicio de Amparo protege el orden constitucional en lo que se refiere a dichas garantías. Sin embargo, el Juicio de Amparo ha sufrido una constante evolución, que algunos califican como degeneración, en lo que se refiere a la extensión protec-

tora del mismo. En efecto, actualmente se considera que la Protección del Juicio de Amparo, no se limita a los casos de procedencia contenidos en el Artículo 103 Constitucional, sino que, su alcance abarca un campo mucho más extenso merced a la garantía de legalidad contenida en los Artículos 14 y 16 Constitucionales por la cual el Juicio de Amparo ensancha notablemente su acción protectriz y no solamente por esta causa, sino que, siguiendo la tesis de Vallarta sobre el contenido de las garantías individuales, éstas no se circunscriben a los primeros veintinueve Artículos de nuestra Constitución, sino que deben ser consideradas como tales aquellos preceptos que, si directamente no las contengan, si vengan a explicarlas, ampliarlas, reglamentarlas o detallarlas.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el Juicio de Amparo es un medio de control directo de la Constitución e indirecto y extraordinario de la legislación secundaria.

La función controladora de la Constitucionalidad reconoce para su ejercicio dos sistemas opuestos: la ejercida por órgano político y la ejercitada por órgano jurisdiccional.

En el primer sistema, el método es el siguiente: La petición o solicitud para declarar inconstitucional un acto o una ley, la hacen los propios órganos autoritarios del Estado, contra aquellos responsables de la violación, el procedimiento que se sigue no es de carácter contencioso, sino que consiste solamente en el estudio que el órgano controlador hace del acto impugnado y finalmente, la resolución que se dicta es de efectos generales y absolutos.

En el segundo sistema, el ejercitado por órgano jurisdiccional, la petición o solicitud de inconstitucionalidad de un acto o una ley, ya no incumbe a las autoridades, sino a las personas física o moral a la que afecte inconstitucionalmente dicho acto o ley, el procedimiento llena todos los requisitos de un Juicio en que las partes opositoras como son la persona agraviada y la autoridad responsable y finalmente, la resolu-

ción que dicta además de ser una verdadera sentencia, respecto a sus efectos es igualmente virtuosa, ya que gracias a su relatividad evita posibles choques entre los órganos autoritarios que menguarían su prestigio y reputación.

Siguiendo un método comparativo de los dos sistemas anteriormente apuntados, se llega a la conclusión de que, el sistema de control de la Constitucionalidad por órgano jurisdiccional, es el más ventajoso, práctico y eficaz para llenar los fines del medio de control que se estudia.

El control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional, puede llevarse a efecto en dos formas, por vía de acción y por vía de excepción.

El régimen de control constitucional por vía de acción, al que se apega la Legislación Mexicana, sigue el principio de prosecución judicial. Quiere decir esto que el procedimiento se desarrolla en sus partes respectivas y en el que el actor, o sea el agraviado o quejoso, mediante su demanda tiene como objetivo final, la declaración, por parte de una autoridad judicial, de inconstitucionalidad de un acto o ley, adoptando por tanto la característica de un procedimiento "Sui Generis".

En el régimen de control constitucional por vía de excepción, la petición de inconstitucionalidad que formula cualquiera de las partes litigantes en un proceso, no se hace directamente ante una autoridad judicial distinta, sino que a título de defensa se alega en un juicio previo del que conoce la misma autoridad que juzgará de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o de la ley que se haya aplicado indebidamente, no constituyendo, por tanto, un Juicio autónomo e independiente, sino una mera prolongación de aquél.

Apuntados ya los caracteres generales que en México tiene el medio de control constitucional, que es el Juicio de Amparo, el tratadista mexicano Ignacio Burgoa ha elaborado una definición que hasta la fecha aparece como la más perfecta.

Nos dice que “el Juicio de Amparo es una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria, que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso que tiene por objeto invalidar en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad inconstitucional o ilegal que lo agravie.

4).—PRINCIPIOS JURIDICOS DEL JUICIO DE AMPARO

La institución tutelar del orden constitucional mexicano, está regida en cuanto a su naturaleza y actuación, por varios principios jurídicos, los cuales le dan una estructura especial y la distinguen ventajosamente de otros sistemas de preservación constitucional.

Dichos principios elevados a la categoría de mandatos constitucionales por el Artículo 107 de nuestra Constitución, son, en orden de importancia, los siguientes:

a).—Principio de la Iniciativa o Instancia de Parte.

Contenido este principio en la Fracción I, del Artículo 107 Constitucional, en relación con el Artículo 4o. de la Ley de Amparo en vigor, se concreta a la afirmación de que, el Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y es el afectado o agraviado al que con exclusividad corresponde el ejercicio de la Acción de Amparo, cuando sus derechos o intereses se vean lesionados en los casos previstos por el Artículo 103 Constitucional.

Este principio es el que con más acento caracteriza al sistema de control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional y a partir de la Constitución de 1857, que en su Artículo 102 ya lo contenía en toda su extensión, ha sido seguido fiel-

mente por todas las Leyes reglamentarias de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La misma Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reafirmado las excelencias de este principio en su Jurisprudencia que aparece en la página 208 del Apéndice al Tomo XCIII, del Semanario Judicial de la Federación y que a la letra dice: “El Juicio de Amparo se iniciará siempre a petición de la parte agraviada, y no puede reconocerse tal carácter a aquel a quien en nada perjudique el acto que se reclama”.

b).—Existencia del Agravio Personal y Directo.

Por medio de este principio, ha quedado perfectamente establecido lo que la Ley entiende por persona agraviada. Se dice que es aquella persona que ha sufrido un agravio, que es la ofensa o perjuicio que se hace a alguno de sus derechos o intereses.

Se dice también que el agravio, para que pueda tener ese carácter, debe llenar dos cualidades que son: la de ser personal y la de ser directo. Personal en cuanto al que lo sufra sea una persona específicamente determinada, física o moral, y directo, en cuanto a que en su realización sea presente, pasado o inminentemente futuro.

La falta de agravio, en los términos que hemos dejado apuntados, trae como consecuencia la improcedencia del Juicio de Amparo.

c).—Principio de la Relatividad de la Cosa Juzgada.

Hemos afirmado anteriormente que el Juicio de Amparo Mexicano, sigue los lineamientos de un sistema de control por órgano jurisdiccional que se ejerce en vía de acción y que gracias a esto, las ventajas del Amparo son evidentes. Pues ahora bien, el principio que viene a completar el grado de perfección del Juicio de Amparo, está constituido por la célebre fórmula creada por don Mariano Otero, implantada en la Constitución Yucatera de 1840 y que se traduce en los

siguientes conceptos: “Las Sentencias que en los Juicios de Amparo se formulen, sólo deberán ocuparse de los individuos particulares que los hayan promovido, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer declaración alguna respecto de la Ley o acto que la motivare”. Contrario pues al principio de los efectos generales y absolutos de las sentencias, indudablemente este principio ha hecho que el régimen de protección Constitucional, se haya consolidado y alcanzado el prestigio y respetabilidad que actualmente tiene.

d).—Prosecución Judicial del Juicio de Amparo.

El principio de la prosecución judicial, significa que el Juicio de Amparo, en cuanto a su desenvolvimiento, se desarrolle como un verdadero proceso judicial, es decir, tienen que llenarse ciertos requisitos como son: la interposición de una demanda, contestación de esa misma demanda, pruebas, alegatos y sentencia.

Este principio está expresado en el Artículo 107 Constitucional, al decir que: “Todas las controversias de que habla el Artículo 103, se sujetarán a procedimientos y formas del orden judicial”.

e).—Principio de la Definitividad del Juicio de Amparo.

Este principio, cuya incorporación tanto al texto Constitucional, como a la Ley de Amparo, aparece con posterioridad a la creación del Juicio de Amparo, es otro postulado que distingue relevantemente a nuestra institución controladora.

Dada la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo que lo identifica como un medio “Sui Géneris” y extraordinario de impugnación de actos autoritarios violatorios de las Garantías Individuales, el principio de definitividad supone el necesario y previo agotamiento de todos y cada uno de los recursos que la Ley que rija el acto reclamado establezca para lo-

grar su revocación o enmienda, supuesto que, sin ser llenado, hace que la acción de amparo se considere improcedente, ya que de lo contrario, es decir, dándole al Juicio de Amparo el carácter de un mero recurso ordinario de impugnación, se estaría desvirtuando la naturaleza misma de medio de control constitucional que lo identifica como una institución de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria.

Son las fracciones III y IV del Artículo 107 Constitucional las que contienen éste principio en los términos siguientes: Fracción III.—En materia judicial, civil o penal y del trabajo el Amparo sólo procederá:

“a).—Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser reformadas o modificadas”.

Fracción IV.—En materia administrativa, el Amparo procederá contra resoluciones que causen un agravio no reparable, mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

Así mismo la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ejecutorias ha asentado que: “El hecho de no hacer valer los recursos ordinarios procedentes, es causa de improcedencia del Amparo que se enderece contra un fallo, y que, el amparo es improcedente si el acto que se reclama pudo tener un remedio ante las autoridades del orden común”.

No obstante todo lo anteriormente expuesto, y en contravención al principio estudiado, existen importantes excepciones al mismo, salvedades que son necesarias dada la naturaleza del acto que se reclama; así por ejemplo, cuando el acto reclamado se considere violatorio de los Artículos 16, 19 y 20 Constitucionales, no opera dicho principio, tampoco opera en tratándose de la interposición del amparo contra el auto de formal prisión, cuando en cualquier procedimiento el que-

joso no haya sido emplazado legalmente, cuando los actos reclamados consisten en la deportación o destierro, o en cualquiera de los prohibidos por el Artículo 22 Constitucional, o importen peligro de privación de la vida, cuando en materia administrativa, la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, cuando el acto reclamado afecte a terceros extraños al juicio o procedimiento en que este tiene lugar y finalmente, en tratándose del amparo contra leyes tampoco tiene eficacia el principio de definitividad, ya que el agraviado no está obligado a agotar ningún recurso o conducto ordinario de impugnación.

f).—Principio de Estricto Derecho y la Facultad de suplir la Queja Deficiente.

El principio de estricto derecho de las sentencias de Amparo, reconoce su motivación en dos sólidos fundamentos de la técnica jurídica que son: el de igualdad procesal de las partes y el de inalterabilidad de la litis del Juicio Constitucional.

Según este principio, el juzgador del Amparo, en los fallos que al respecto emita, sólo debe analizar los conceptos de violación que se propongan en la demanda, quedando imposibilitado para formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no guarden relación con los conceptos de violación.

Si bien la Constitución no contiene expresamente el principio que estudiamos, puesto que en su artículo 107 fracción III hace a él una referencia indirecta, la Ley de Amparo en su Artículo 79, párrafo segundo, lo menciona en forma más concisa al decir que: “El Juicio de Amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de estricto derecho, y, por lo tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de lo prevenido en este artículo, se sujetará a los términos de la demanda sin que sea permitido suplir ni ampliar nada de ella”.

De los términos del Artículo anteriormente citado y de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede llegarse a determinar el alcance de este postulado.

Primeramente en materia Civil opera con toda su fuerza y amplitud; por lo que toca a las materias administrativa y laboral, rige en forma parcial, pues en el primer caso el consabido principio, surte sus efectos cuando el acto reclamado no se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y, en el segundo caso, opera siempre y cuando el quejoso en los Juicios de Amparo respectivos, sea el patrón; finalmente en materia penal, el principio de estricto derecho no se observa, ya que los órganos de control pueden suplir la deficiencia de la queja.

La suplencia de la queja deficiente encierra un contenido contrario al principio de estricto derecho. Los juzgadores del Amparo están facultados para que, discrecionalmente, puedan perfeccionar, aclarar o completar los conceptos de violación que el quejoso exponga y formular consideraciones oficiosas de inconstitucionalidad de los actos reclamados, aunque a estas no se haga mención en la demanda. Esta actividad, que pudiera definirse como “la libertad que la ley concede al juez para que ocupe en ciertos casos el lugar del quejoso”, tiene ciertos límites que el mismo juzgador debe observar, pues no debe por ningún motivo ampliar la demanda de garantías por lo que hace a los actos reclamados y a las autoridades responsables.

Los casos de procedencia de esta facultad que la ley otorga a los órganos que conocen de los juicios de amparo, está en relación directa con las excepciones al principio de estricto derecho.

Por consiguiente, en materia administrativa, dicha facultad es ejercitable cuando los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la

Suprema Corte de Justicia. En materia del trabajo, se puede suplir, por parte de los jueces, la deficiencia de la queja, sólo en el caso de que el agraviado esté representado por la parte obrera, y en caso de que “se encuentre que ha habido, en contra de éste, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa”. En materia penal, la facultad a que hemos venido refiriéndonos, actúa de modo absoluto, siempre y cuando “se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa y cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso”.

g).—Principio de Procedencia del Amparo Directo y del Amparo Indirecto.

La procedencia genérica del Juicio de Amparo, está regida por los principios contenidos en el Artículo 107 Constitucional, fracciones III, incisos a, b y c y fracción IV.

El inciso a, de la fracción III, del Artículo 107 Constitucional, establece que el Juicio de Amparo procederá contra sentencias definitivas que en materia judicial, civil, penal o del trabajo, se dicten y respecto de las cuales no procede ningún recurso ordinario, por virtud del cual puedan ser modificadas y reformadas, ya sea que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida dentro de la secuela del procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo a los resultados del fallo; siempre que en materia judicial civil o penal, se hubiere reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación y cuando cometida en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio.

Los incisos b) y c) de la fracción III, del mismo Artículo 107 Constitucional, establecen los casos de procedencia del amparo indirecto o bi-instancial, al establecer que: “Contra actos en Juicio, cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluído una vez agotados los

recursos que en su caso procedan, y contra actos que afecten a personas extrañas al juicio”.

Fracción IV.—En materia administrativa, el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

De todo lo manifestado por las distintas fracciones del Artículo 107 Constitucional, se deduce el criterio para establecer la procedencia, tanto del amparo directo o uni-instancial, como del indirecto o bi-instancial.

Así, será procedente el Juicio de Amparo uni-instancial o directo contra resoluciones definitivas civiles, penales o del trabajo por violaciones cometidas en ellas o en la secuela del procedimiento y procederá el Amparo indirecto o bi-instancial, contra leyes que causen un perjuicio al quejoso, en materia administrativa contra resoluciones definitivas por violaciones cometidas en el procedimiento o en los mismos fallos, contra actos en el Juicio que tengan sobre las personas una ejecución que sea de imposible reparación, contra actos ejecutados dentro o fuera del Juicio que afecten a personas extrañas a él y contra actos ejecutados fuera de juicio o después de concluído.

CAPITULO IX

LA ACCION DE AMPARO

1).—Concepto y naturaleza de la acción de Amparo.

Teniendo en cuenta las causas de procedencia del Juicio de Amparo y el concepto moderno sobre la acción, que la identifica como el Derecho Subjetivo Autónomo que tiene por objeto lograr la actividad jurisdiccional del Estado, la acción de Amparo se considera como el Derecho Público Subjetivo que cualquier gobernado que se considera afectado en sus garantías individuales por actos de autoridad que inconstitucionalmente las lesionen, o que, sin causar un agravio a las garantías individuales, si afectan sus intereses cuando saliéndose de sus respectivas competencias, federal y estatal actúan en perjuicio del gobernado, puede hacer valer, para lograr la reparación y restitución de sus Derechos conculcados.

Teniendo por objeto la Acción de Amparo, la restitución y goce de los derechos del gobernado, por parte de una autoridad federal en los casos a que se refiere el Artículo 103 Constitucional, evidentemente la naturaleza de ese Derecho Público Subjetivo, que constituye la acción y que la engendra, será calificado de acuerdo con la materia de que se trata y según la índole de la actuación que se combate. En este caso,

si la prestación del Servicio Público Jurisdiccional principalmente causa efectos en una sentencia de carácter Constitucional, por consecuencia, la naturaleza de la Acción de Amparo es de carácter Constitucional, puesto que se traduce en la referencia particular que se hace a una persona en su carácter de gobernado, en relación con situaciones de Derecho Constitucional.

2).—Elementos.

Los elementos esenciales de la Acción de Amparo, son los siguientes:

- a).—Sujeto Activo.
- b).—Sujeto Pasivo.
- c).—Causas.

El Sujeto Activo de la Acción de Amparo, está representado por el gobernado cuyas garantías individuales sean violadas por cualquier autoridad o que, por violaciones al régimen competencial federal y estatal, se le causen agravios.

El Sujeto Pasivo de la Acción de Amparo lo constituye cualquier órgano autoritario, ya sea de naturaleza política o jurisdiccional, cuya actuación sea violatoria de las garantías del gobernado o violatoria al régimen de competencias federal y estatal, lesionando algún derecho de los gobernados.

La causa de la Acción de Amparo se divide, para su estudio, en causa remota y causa próxima o causa petendi. La causa remota reconoce dos hipótesis: la primera es la situación jurídica concreta que el gobernado guarda respecto a la Constitución en lo que se refiere a las garantías individuales y la segunda, es la situación jurídica concreta que el gobernado tiene, frente a las autoridades federales y locales, las cuales pueden afectarlo siempre y cuando respeten sus competencias.

La causa próxima de la Acción de Amparo se integra por las violaciones que, mediante actos o leyes, los órganos autoritarios pueden infringir al gobernado, violando o no, sus garantías individuales.

CAPITULO X

LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

1).—Concepto de parte.

Un procedimiento judicial cualquiera, supone necesariamente la existencia de tres sujetos, dos que contienden y un tercero que decide la controversia. Estos sujetos, los contendientes, en la relación procesal que se plantea en todo procedimiento, son las partes representadas por el actor y el demandado.

Para Chiovenda, parte es aquella persona a favor de quién o en contra de quién opera la actuación concreta de la Ley, es decir, será parte en un juicio aquella persona que pide una declaración de derecho, haciendo referencia con esto, no a la causa o motivo por la cual se acude al juicio, sino a la posición procesal que tenga el actor y el demandado.

El carácter de parte, se adquiere principalmente, por la simple determinación que a una persona como tal haga la ley, y se dice que son “todos aquéllos sujetos que pueden ejercitar válidamente una acción, una defensa en general o un recurso cualquiera”.

2).—Las partes en el Amparo.

El Artículo 5 de la Ley de Amparo específicamente establece los sujetos que en el juicio considera como partes, tales son:

- El agraviado o agraviados;
- La autoridad o autoridades responsables;
- El tercero o terceros perjudicados;
- El Ministerio Público Federal.

a).—El agraviado o quejoso como parte.

Como dijimos anteriormente, el agraviado es aquella persona que ha sufrido un agravio, que es la ofensa, perjuicio o injuria que se hace a alguno de sus derechos o intereses. Ahora, para poder determinar la situación que como parte guarda el agraviado o quejoso en el Juicio de Amparo, es necesario, como lo indica el Lic. Ignacio Burgoa, hacer referencia a cada uno de los tres casos de procedencia genérica del Amparo y que establece el Artículo 103 Constitucional.

Así respecto a la fracción I de este artículo, el agraviado será cualquier gobernado contra quien, cualquier autoridad realiza un acto violatorio de sus garantías individuales, causándole un agravio personal y directo.

En el caso de la fracción II, el concepto de quejoso o agraviado se estrecha notablemente en cuanto al carácter de la autoridad, pues aquí ya no puede ser cualquiera, y a la naturaleza de la violación; pues se considera como quejoso o agraviado a aquella persona, que teniendo la calidad de gobernado, se ve lesionado en sus derechos, en forma personal y directa, por actos de autoridad de tipo federal que invada la esfera de competencia de las autoridades locales o estatales.

Por lo que hace a la fracción III, el quejoso o agraviado está representado por el gobernado que, por violaciones de

parte de una autoridad local al régimen competencia federal, se vea lesionado en forma personal y directa por ese acto.

De estas tres situaciones en que el quejoso o agraviado se encuentre, según sea el tipo de violaciones o perjuicios que resienta, tres son igualmente los elementos comunes a cada una de ellas, a saber: El gobernado como persona, el acto reclamado y la existencia del agravio personal y directo.

La cualidad de quejoso o agraviado, en el Juicio de Amparo, se deriva de la titularidad que de las garantías individuales tenga cualquier gobernado y de la violación, por parte de las autoridades, de esas garantías. Teniendo las personas físicas, las personas morales de derecho privado y las personas morales de derecho social la condición de gobernados que gozan de las garantías que consagra la Constitución y estando en la posibilidad de sufrir una violación en ellas, como consecuencia de la extralimitación autoritaria, se consideran a estas personas como sujetos de la acción de amparo.

Los artículos 8o. y 9o. de la Ley de Amparo, establecen que las personas morales privadas, las personas morales de derecho social y las personas morales oficiales, podrán pedir Amparo por medio de sus legítimos representantes, no existiendo problema alguno respecto a las personas morales privadas, ni a las personas de derecho social, puesto que su situación de gobernados los hace titulares de las garantías individuales.

En relación a las personas morales oficiales, consideradas por la Ley como agraviados en el Juicio de Amparo, a pesar del contrasentido que representa el hecho de autogarantizarse de sus propios actos violatorios, gracias a la doctrina de la doble personalidad del Estado, se acepta que dichas personas puedan ser titulares de la acción de amparo siempre y cuando el acto reclamado afecte sus intereses patrimoniales, es decir, respecto de aquellas bienes en relación a los cuales se com-

porte como un simple particular afirmándolo así la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b).—La Autoridad Responsable como parte en el Juicio de Amparo.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, establece a quién se le debe dar el carácter de autoridad responsable manifestando que: será aquélla que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

La autoridad responsable es la parte demandada en el Juicio de Amparo y para poder ser considerada como tal, necesita estar investida de la facultad de impérium, es decir, debe ser capaz de decidir y de ejecutar sus resoluciones en los asuntos de sus competencias y que, por su naturaleza, afecten la esfera jurídica del gobernado en forma imperativa.

Dentro de la consideración de autoridad responsable, quedan comprendidos todos aquellos órganos del Estado que si bien, desde el punto de vista de estricto derecho, no son autoridades por no encontrar el fundamento de su existencia en la ley, de hecho desempeñan funciones propias de un órgano autoritario en forma autónoma, reconocidas como tales por el Estado. Esta afirmación viene a demostrar cuan amplia es la protección que el Amparo brinda al gobernado para poder impugnar actos de los órganos estatales, sean de hecho o de derecho, que atenten contra el contenido de las garantías que a su favor estatuye la Constitución.

Son pues, autoridades responsables para efectos del Juicio de Amparo, “aquellos órganos del Estado, de facto o de jure”, investidos de facultades decisoras y ejecutivas cuyo ejercicio, conjunta o separadamente, afectan situaciones del gobernado en forma imperativa, unilateral y coercitiva, ya sea violando sus garantías individuales o atacando el sistema competencial federal, según se trate de las fracciones I, III o II, del Artículo 103 Constitucional.

El Licenciado Ignacio Burgoa, señala los factores integrantes del concepto de autoridad responsable, en la forma siguiente:

- a).—Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- b).—La titularidad de las facultades de decisión o ejecución, realizables separada o conjuntamente;
- c).—La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Como producto mismo de la actividad que una autoridad desarrolla y en el caso especial del Juicio de Amparo, es necesario precisar el concepto de acto de autoridad.

Se dice que el acto de autoridad, para que pueda ser considerado como tal, debe ser realizado por un órgano del Estado, dentro de las relaciones de Supra-a-sub-ordinación, las cuales se verifican entre sujetos de distintas categorías jurídicas y diversas a las relaciones de coordinación y de subordinación.

Un acto de autoridad, en el caso de ser impugnado por medio del Amparo, recibe el nombre de acto reclamado, que dada su naturaleza, sólo puede y debe ser emanado de un órgano del Estado.

Burgoa define al acto reclamado como “cualquier hecho voluntario o intencional, negativo o positivo, desarrollado por un órgano del estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas y que se impongan imperativa, unilateral y coercitivamente.

Esta definición contiene un elemento importantísimo, como es el hecho de que el acto reclamado debe emanar siempre de un órgano del Estado, que por antonomasia jurídica de-

be estar dotado de la facultad de imperio, pues como es de explorado derecho, para efectos del amparo “los actos de particulares no pueden ser objeto del juicio de garantías”.

El acto reclamado puede ser, según el criterio más apegado a la naturaleza jurídica del Amparo, pretérito, presente o futuro inminente, clasificación que es muy necesaria para determinar la procedencia de la suspensión y de la improcedencia específica del Juicio Constitucional.

El tercero o terceros Perjudicados.

El Tercero perjudicado no siempre existe como parte en el Juicio, sólo surge cuando la ley o el acto que agravie al quejoso “estatuya una situación de beneficio a otra persona, en sus intereses jurídicos, y que, como consecuencia se produzca un interés legítimo de que subsista legal o materialmente el acto estimado violatorio de la Constitución”.

El Licenciado Romeo León Orantes, en su obra “El Juicio de Amparo”, nos dice al respecto que, la existencia de ese interés jurídico de un particular, en pro de la subsistencia del acto reclamado, determina la existencia del tercero perjudicado en el Amparo y la necesidad legal de llamarlo a juicio para darle oportunidad de defender ese interés jurídico.

La inclusión dentro del Juicio, del tercero perjudicado, como parte, se observó a partir de la expedición del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1897, y la actual Ley de Amparo de 1936, hace referencia al tercero perjudicado, al estatuir en la Fracción III incisos a, b y c de su artículo 5o., los diferentes tipos de tercero perjudicado, según la materia sobre la que el Juicio de Amparo verse, ya se trate de materia civil, penal o administrativa.

Dicho precepto, textualmente establece:

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 emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

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

c).—La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o de la del trabajo.

Respecto a este tema el criterio de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el siguiente: “Deben considerarse terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se le privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarle el acto o resolución, motivo de la violación alegada”.

El Ministerio Público Federal.

El artículo 5o. de la Ley de Amparo en su fracción IV, establece que: Son partes en el Juicio de Amparo. . . . El Ministerio Público Federal, quien podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trata carezca, a su juicio, de interés público”.

La situación del Ministerio Público Federal, como parte

en el Juicio de Amparo, es objeto de dos criterios distintos. El sustentado por la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación y el doctrinario que se le opone.

Según tesis Jurisprudencial 626, de la Suprema Corte de Justicia, establece que, "si bien es cierto que conforme a la Ley de Amparo, el Ministerio Público Federal, es parte en el Juicio de garantías, también lo es que no tiene carácter de contendiente ni de agraviado, sino el de parte reguladora del procedimiento, y como el Amparo sólo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o el acto que lo motivó, y es evidente que el Ministerio Público Federal ningún interés directo tiene en dicho acto, que sólo afecta intereses de las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más, si los agravios en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable, y ésta ha consentido la resolución del Juez de Distrito.

El criterio que sirve de base a la Suprema Corte de Justicia, para considerar al Ministerio Público Federal sólo como parte reguladora, se sostiene en la consideración de que esta institución, en Juicio de Amparo no tiene interés directo.

La corriente contraria afirma que la institución del Ministerio Público Federal, dentro del Juicio de Amparo, debe desplegar una actividad mucho más amplia, estando facultado para ejercer todos actos e interponer los recursos procedentes, ya que el interés que tiene dicha institución es tal vez de mayor trascendencia, pues es el encargado directo de velar por el estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales.

En rigor de doctrina, efectivamente, el Ministerio Público Federal debe ser considerado más que como una simple parte reguladora y se le deben otorgar igualmente, todos los demás derechos que las partes, en el juicio de amparo, tienen.

CAPITULO XI

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO

1).—Caracteres doctrinarios y Legislación Mexicana, respecto a los organismos descentralizados.

Como anteriormente lo apuntamos, en capítulo precedente, los caracteres doctrinarios que distinguen a los organismos descentralizados son, de la función descentralizada por región, según la teoría de la Escuela Clásica que sigue nuestra legislación, los siguientes:

Personalidad jurídica propia;

La concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad;

Uno o varios órganos de representación;

La creación de un patrimonio.

La Constitución Mexicana de 1917, en su Artículo 115, al reglamentar al municipio lo concibe con todos los caracteres anteriormente citados.

De la función descentralizada por servicio;
La existencia de un servicio público de carácter técnico;
Personalidad jurídica propia;
Patrimonio propio;
Participación de funcionarios técnicos y no políticos;
Responsabilidad personal y efectiva de dichos funcionarios;
Control del gobierno ejecutado por medio de la revisión de sus actos.

Siendo los Establecimientos Públicos y las Agencias Administrativas, las formas de organización administrativa descentralizada que la legislación mexicana adopta, pasaremos a analizar, si los caracteres que apuntamos, responden efectivamente a los que en realidad tienen estas instituciones.

Hemos afirmado, en el capítulo respectivo, que el elemento preponderante, o sea el que con más significación determina la naturaleza jurídica de estos organismos, es la autonomía orgánica que junto con el elemento técnico de su función, da excelentes resultados en la satisfacción de necesidades de tipo colectivo.

Ahora bien, en términos generales, los organismos más importantes que en México integran la actividad administrativa descentralizada, no responden a los dos caracteres fundamentales, que la teoría de la administración descentralizada por servicio, les da a estas instituciones, ya que en el ejercicio de sus funciones no son autónomas y si existe cierta autonomía es ficticia, ya Fraga hablaba de una administración personificada, suposición que no peca, en manera alguna, contra la realidad que impera en nuestro país, donde ni siquiera estos organismos escapan de las nefastas presiones políticas y de la influencia de la corrompida burocracia, situación ésta que por sí sola no les da a estos organismos el carácter de

autoridades estatales, sino que junto a la forma en que actúan frente al particular como verdaderos agentes de autoridad colocados en una situación que no es precisamente la de particular a particular, como la doctrina los considera.

De la función descentralizada por colaboración, los siguientes:

La realización de una función pública;

El ejercicio de ésta en nombre propio de institución privada;

No forman parte de la organización administrativa;

Funciones de consulta, decisión y ejecución.

Esta forma de organización administrativa está representada en México por las múltiples cámaras de Comercio e Industria, las Asociaciones Agrícolas, los Comisariados Ejidales, Empresas Concesionarias y los Establecimientos Incorporados de Enseñanza, que en su totalidad se apegan a la concepción doctrinaria de estas instituciones.

2).—Tesis Jurisprudencial y opinión del Licenciado Burgoa, respecto a la consideración de la Autoridad responsable en el Juicio de Amparo.

La Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su Tesis número 179, lo siguiente:

“Al decir la Constitución General de la República, que el Amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa en manera alguna, que por autoridad deba entenderse, para los efectos del Amparo, única y exclusivamente aquellas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trata, hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar los actos que se reputan violatorios de las garantías individuales. Lejos de eso, el Señor Vallarta y otros

tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional, sostienen que el término autoridad, para los efectos del Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y, que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”.

Por su parte el Lic. Ignacio Burgoa, al tratar este tema en su obra El Juicio de Amparo, se expresa en los siguientes términos: “Tendrá el carácter de autoridad responsable, para efectos del Juicio de Amparo, aquel órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de 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 o al régimen de competencias federal o estatal.

3).—¿Deben señalarse como autoridades responsables en el Juicio de Amparo, a todos los organismos que en México integran la función administrativa descentralizada?

Examinando cada una de las formas que en México asume la actividad administrativa descentralizada, vemos que en todas se puede presentar el problema consistente en determinar cuando un organismo integrante de esta función, pueda ser señalado como autoridad responsable para efectos del Juicio de Amparo, ya que sus actividades tienden principalmente a causar efectos en la esfera de los gobernados.

Necesario es, entonces, hacer referencia a cada una de las modalidades que en México asume la descentralización.

Respecto a la descentralización por región, hemos analizado su naturaleza jurídica y caracteres distintivos, también

apuntamos los lineamientos que la legislación mexicana da a esta organización administrativa y por último nos ocupamos del régimen municipal que, según el Artículo 115 Constitucional, es la base para la organización política y administrativa del país.

Indudable es, que los órganos que realizan la actividad municipal, se encuentren comprendidos dentro de la consideración que de la autoridad responsable en el Juicio de Amparo hicimos, ya que están dotados de la facultad de imperio, como atributo de la soberanía y los actos que frente a los particulares realicen son, ciento por ciento, actos de autoridad, susceptibles por tanto de violar o las garantías individuales o el régimen competencial federal.

La descentralización por servicio en México, como dijimos, está representada por los organismos descentralizados, propiamente dichos, y las empresas de participación estatal.

Se ha hecho mención a los caracteres generales de las modalidades de ésta descentralización, como igualmente indicamos la falta de un ordenamiento legal que reglamente íntegramente la función administrativa federal y que comprendiera a estos organismos, así como al hecho de que mediante la creación de los mismos, el poder público trata de disimular la cada día mayor preponderancia que el Estado va teniendo en las actividades de los particulares, principalmente las de tipo económico.

Ahora bien, si en estricto apego a la lógica jurídica, según las especulaciones que sobre la naturaleza de estos organismos y a la concepción legal, jurisprudencial y doctrinaria de lo que es la autoridad responsable en el Juicio de Amparo, sería un dislate considerar a los organismos descentralizados como autoridades responsables para efectos del amparo, cuando sus actos, siguiendo el criterio sustentado por Burgoa, no fueran ejecutados, por prescripción legal, por un órgano del Estado, en

forma coactiva frente al particular no menos cierto es, como lo afirma el mismo Burgoa, que en el Estado existen dos órdenes fundamentales, el fáctico y el jurídico, entre los cuales debe haber una verdadera correspondencia, de tal suerte que el precepto no es sino el elemento formal de ordenación del hecho. Siendo por consecuencia necesario admitir que los organismos integrantes de la función administrativa descentralizada, que en México existen, si en principio reconocen los elementos que la doctrina francesa les dio en su origen, exacto es también que en nuestro país por diversas circunstancias, de hecho, todos los organismos descentralizados si bien realizan una función eminentemente técnica, respecto a una necesidad colectiva, no tiene respecto a la administración central autonomía ni dirección apolítica, circunstancia que los coloca en un plano distinto al de los particulares, fenómeno que se debe tal vez, a la imperfecta creación de estos organismos por el Estado, dándoles una estructuración jurídica que dista mucho de estar acorde con la realidad.

De lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión de que, los organismos descentralizados, propiamente dichos, frente al particular y en la realización de las funciones que se les encomienda, obran aunque de hecho, como verdaderas autoridades estatales que con sus actos pueden atacar la esfera jurídica de los gobernados, traducida en las diversas situaciones que conciben las garantías individuales, sin que, contra estas posibles violaciones, salvo raras excepciones, exista un medio legal eficaz y práctico de impugnarlas.

La afirmación de que los organismos descentralizados por servicio, partiendo de una concepción utilitaria del Derecho, deban ser considerados como autoridades responsables en el Juicio de Amparo, sin necesidad de que sus actos sean ejecutados necesariamente por imperativo legal por un órgano autoritario del Estado, evidentemente desnaturalizaría al Juicio de Amparo a semejanza del Mandato de Aseguramiento Bra-

sileño, que siendo una institución similar al Amparo Mexicano, se concede contra actos de particulares, pero la aparente desnaturalización que se realizaría en nuestro medio de control, es perfecta y legítimamente justificable, si con ella se evita la subversión del orden de Derecho en que debemos vivir, y a semejanza de la que se efectuó cuando el Juicio de Amparo Mexicano dejó de ser el medio más puro de control de constitucionalidad, dándole la característica también de un medio de control de legalidad, sería para bien del gobernado y tendría la característica de ser medio eficaz para impugnar actos de estos organismos que forman parte de la actividad administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

Las empresas de participación estatal, por la presencia del capital privado la cual les da la fisonomía especial de ser instituciones colocadas en los linderos del Derecho Público y del Derecho Privado, excepcionalmente pueden revestir el carácter de autoridades responsables para efectos del Juicio de Amparo, pues solamente que sus actos, siguiendo la opinión de la Suprema Corte de Justicia y del Lic. Burgoa, al producirse en sus relaciones externas deban ser ejecutados, por imperativo legal, por una autoridad frente al particular y en forma coactiva.

Los organismos descentralizados por colaboración, que de acuerdo con su naturaleza, desempeñan una función administrativa que el Estado les confiere, dicha actividad la realizan a nombre propio y en ningún caso reviste las características de ser ejecutada por órganos estatales. Dichos organismos, en su actuación, ya sea preparando, decidiendo o ejecutando, jamás podrán actuar como autoridades, en el sentido que se le da a este vocablo para efectos del Amparo, porque si bien la función que el Estado les encomienda es de naturaleza pública, están formados íntegramente por particulares, los que no pueden en caso alguno ejecutar actos que, frente al particular, puedan tener el carácter de autoritarios.

CONCLUSIONES

PRIMERA.—La función administrativa que el Estado desarrolla se canaliza en dos formas, a saber: al través de órganos que integran el todo armónico del Estado, connaturales a su esencia misma, integrantes de la Función Administrativa Centralizada y mediante entidades creadas por el propio Poder Estatal que no guardan con éste una relación de jerarquía sino que, los vínculos que los unen se localizan dentro de un conjunto peculiar de relaciones de Supra-Ordinación y son los Organos constitutivos de la Función Administrativa Descentralizada.

SEGUNDA.—Existiendo en el Estado Mexicano las tres formas de la Organización Descentralizada o sean: La Descentralización por Región, por Servicio y por Colaboración, es evidente que en cada una de ellas, con más o menos relevancia, se presenta el complejo problema de considerar o no a estos órganos como autoridades responsables para efectos del Juicio de Amparo.

TERCERA.—El concepto genérico del vocablo autoridad, en términos del Artículo 103 Constitucional, es el siguiente: aquel órgano del Estado que forma parte de su gobierno desempeñando una función específica tendiente a realizar las

atribuciones estatales a su nombre y que se encuentra dotado de la facultad de Imperium.

CUARTA.—Legal y jurisprudencialmente, considerada, la autoridad responsable como sujeto del Juicio de Amparo, es aquel órgano estatal “de facto o de jure” investido de facultades de decisión y de ejecución que ejercitadas separada o conjuntamente afectan situaciones del gobernado, jurídicos o de hecho, en forma imperativa, unilateral y coercitiva.

QUINTA.—El Juicio de Amparo es la Institución tutelar de la Constitución y de todo el orden jurídico secundario, que tiene por objeto invalidar, en relación con el goberando en particular y a iniciativa de éste, cualquier acto de autoridad, inconstitucional y que produzca un agravio personal y directo.

SEXTA.—La Legislación Mexicana, inspirada en las ideas de la Escuela Clásica, adoptó política y administrativamente la Organización Municipal como forma de Descentralización por Región y teniendo el Municipio todos los atributos que caracterizan a un órgano autoritario es inconcuso que, para fines del Amparo, debe ser considerado como autoridad responsable toda vez que en el ejercicio de sus atribuciones puede vulnerar inconstitucionalmente la esfera jurídica del gobernado.

SEPTIMA.—Los Organismos Descentralizados por Servicio en la legislación mexicana, virtualmente siguen los lineamientos que les diera en su origen la Doctrina Francesa, pero de hecho no tienen los atributos de autonomía y dirección política que son los que realmente los distinguirían de cualquier órgano estatal propiamente dicho, debiendo afirmar con Fraga que lo que realmente existe en México, es una Administración Personificada.

OCTAVA.—El criterio comunmente aceptado para de-

terminar cuándo y en qué casos los Organismos Descentralizados por servicio, propiamente dichos, deban ser necesariamente reputados como autoridades responsables para efectos del Juicio de Amparo, esto es, cuando la realización de sus actos opera en sus relaciones externas y siempre que por mandato legal deban ser forzosamente ejecutados por una autoridad frente al particular en forma coactiva, no es del todo exacto ni apegado a la situación real que en esta materia priva en México, por lo que, a estos organismos se les debe considerar como autoridades responsables para efectos del Amparo, independientemente del hecho de que sus actos sean no ejecutados por una autoridad propiamente dicha.

NOVENA.—Las Empresas de Participación Estatal, no siendo entidades de Derecho Público, pero pudiendo actuar como tales, sólo serán reputadas como autoridades responsables en el Juicio de Amparo, cuando los actos, que se realicen en sus relaciones externas, deban ser necesariamente ejecutados, por imperativo legal, por una autoridad en forma coactiva frente al particular.

DECIMA.—Los Organismos Descentralizados por Colaboración, cuya naturaleza jurídica es esencialmente diversa de la de los demás órganos integrantes de la Función Administrativa Descentralizada, no pueden en ningún caso, ser considerados como autoridades responsables en el Juicio de Amparo, a pesar de que sus actos sean convalidados, reconocidos, incorporados o aprobados por un órgano del Estado.

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

- Burgoa Ignacio
 "Las Garantías Individuales".
- Burgoa Ignacio
 "El Juicio de Amparo".
- Castillo Larrañaga
 "Instituciones de Derecho Procesal Civil".
- Dabín Jean
 "Teoría General del Estado".
- De Pina Rafael
 "Instituciones de Derecho Procesal Civil".
- Fernández de Velázquez Sacaredo
 "El Acto Administrativo".
- Fléiner Fritz
 "Instituciones de Derecho Administrativo".
- Fraga Gabino
 "Derecho Administrativo".
- Kélsen Hans
 "Teoría General del Estado".
- Legáz Lacambra Luis
 "Filosofía del Derecho".
- Orantes León
 "El Juicio de Amparo".
- Rabasa Emilio
 "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional".
- Reyes Rodolfo
 "La Defensa Constitucional".
- Royo Villanova
 "Derecho Administrativo".
- Sánchez Viamonte Carlos
 "Manual de Derecho Político".
- Schmitt Carl
 "Teoría de la Constitución".