



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

**TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA: GUSTAVO
ALEJANDRO DEL TORO GONZALEZ**

**“LOS ORGANISMOS ESTATALES COMO AUTORIDAD
RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO
INDIRECTO”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2018.

UNAM
Lo Universidad
de la Nación



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.

AGRADEZCO INFINITAMENTE A DIOS NUESTRO SEÑOR POR PERMITIRME SALUD DURANTE LA CARRERA Y HASTA EL PRESENTE DIA DE MI EXAMEN, POR QUE SIN SU AYUDA NO HUBIESE LLEGADO A ESTE DIA.

AGRADEZCO Y SIEMPRE LE AGRADECERE A MIS PADRES Y HERMANOS POR QUE SIN SU APOYO NO HUBIESE PODIDO LLEGAR A ESTA DIA, GRACIAS POR SER MI APOYO INCONDICIONAL EN TODO MOMENTO, LOS AMO.

AGRADEZCO A MI NOVIA MARIA DEL CARMEN CALDERON SILVA, POR SU AMOR Y CONFIANZA ASI COMO A LA FAMILIA CALDERON SILVA, POR SER EL APOYO E IMPULSO QUE NECESITE HACIA LA ULTIMA ETAPA PROFESIONAL, POR SU BONDAD Y SIEMPRE LES ESTARE AGRADECIDOS A TODOS.

AGRADEZCO A UN GRAN AMIGO, EXCELENTE SER HUMANO Y MEJOR PERSONA, LICENCIADO ADOLFO MUÑOZ CASTELLANOS, POR SER MI MOTOR DE AYUDA SIEMPRE, TODA LA VIDA LE ESTARE AGRADECIDO ETERNAMENTE, MI MAS GRATA ADMIRACION.

AGRADEZCO A UNA PERSONA QUE ES UN GRAN EJEMPLO DE TRABAJO, BONDAD, LEALTAD, HONESTIDAD, ALTRUISMO,

CONOCIMIENTO, LICENCIADO EZEQUIEL PINEDA SALCEDO E EZEQUIEL PINEDA NAVA, SIN SU APOYO JAMAS HUBIERA LLEGADO HASTA HOY Y LA INSPIRACION ABSOLUTA EN ESTE TRABAJO, SIEMPRE ESTARE AGRADECIDO POR TODO EL APOYO.

AGRADEZCO INFINITAMENTE AL MOVIMIENTO DE ASPIRANTES EXCLUIDOS A LA EDUCACION SUPERIOR "MAEES" Y EN ESPECIAL A HIGINIO MUÑOZ QUE DIOS TE TENGA EN SU REINO DE LOS CIELOS, POR QUE POR ELLOS LOGRE QUE LA UNAM ME ABRIERA SUS PUERTAS Y FORMARME COMO ABOGADO.

AGRADEZCO INFINITAMENTE A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, POR DEJARME FORMAR PROFESIONALMENTE EN LA GRAN PROFESION DE LICENCIADO EN DERECHO, AGRADECIDO ESTARE SIEMPRE Y ORGULLO DE HABER PERTENECIDO A ESTA GRAN FAMILIA LLAMADA UNAM.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo de investigación denominado **“Los organismos estatales como autoridad responsable en el Juicio de Amparo Indirecto”** abunda en la problemática que se presenta en la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo, en el aspecto si las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, les revierte el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo ante la contumacia de una sentencia definitiva en su cumplimiento voluntario, mandato judicial o resolución judicial.

La presente investigación desarrolla de manera formal en el juicio de Amparo, en donde, el objetivo de esta investigación es establecer la necesidad de la modificación normativa, señalada en líneas anteriores. Por ende, contiene tres capítulos.

El capítulo 1, tiene por objeto que el lector adentre en los conceptos básicos del juicio de amparo y conozca cuáles son sus características, esto es así para que comprenda cuales son las bases sobre las cuales partirá en el trabajo de investigación. Aplicando los métodos de investigación inductivo, deductivo, analítico y sintético.

En el capítulo 2, contempla un desarrollo un análisis normativo sobre los conceptos básico de la autoridad responsable, su relación con las autoridades administrativas, con el objetivo de establecer sus alcances jurídicos, con apoyo del método analítico concatenado a la interpretación.

En el capítulo 3, el autor realiza un análisis a una contradicción de tesis que intento resolver la problemática del trabajo de investigación, así mismo ilustra el precepto legal que indica la reforma a dicho artículo de la Ley de Amparo y los elementos que fueron introducidos en dicho artículo, por último el autor realiza una propuesta de reforma a la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo, para precisar de manera particular quien debe ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de garantías. Siendo necesario apoyarse en los métodos deductivo, analítico y propositivo, principalmente.

En este trabajo hará un análisis y comentario sobre los ya conocidos y famosos artículos 103 y 107 constitucionales en donde el lector puede enriquecer visualizando que la Constitución es la ley fundamental para todos nosotros, y nuestro derecho al juicio de Amparo en México.

En el presente trabajo el lector podrá encontrar argumentos lógicos y jurídicos que conllevan a una mejor interpretación de la fracción II de la Ley de Amparo, por la necesidad que presenta el juicio de amparo para el juzgador de quien le puede dar el carácter de autoridad responsable y a quien no, por ello presenta una propuesta de reforma, sustentada en aspectos jurídicos, doctrinarios y legales para la problemática que representa para la autoridad que conoce del amparo.

Resulta entonces de utilidad el presente trabajo de investigación, porque acerca a un punto trascendental de derecho, para establecer un solo criterio que debe regularse en cuanto si las dependencias de la administración pública de la federación, estados y municipios deban ser consideradas como autoridades responsables, para efectos del juicio de amparo y si estas emiten actos de autoridad dentro de sus respectivas competencias y además de la naturaleza del acto de autoridad que combata, puede o no ser procedente el juicio de amparo indirecto, así se podrá lograr el debido cumplimiento de una sentencia, mandato o resolución judicial por parte de las dependencias de la administración pública de la federación, estados y municipios.

LOS ORGANISMOS ESTATALES COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

ÍNDICE..... I

INTRODUCCIÓN..... III

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

1.1 JUICIO DE AMPARO.....1

 1.1.1. Definición..... 1

 1.1.2. Amparo Indirecto.....3

1.2 AUTORIDAD RESPONSABLE.....4

 1.2.1. Ordenadora.....4

 1.2.2. Ejecutora.....4

1.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....6

 1.3.1. Definición.....6

 1.3.2. Clasificación.....6

 1.3.3. La Administración Pública en la Ley de Amparo.....9

 1.3.4. Artículo 5 de la ley de amparo antes del 2 de abril del 2013.....9

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO DE LA AUTORIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO

2.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.....11

2.2. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULO 5 Y 107 DE LA LEY DE AMPARO SOBRE EL AMPARO INDIRECTO.....14

2.3. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SOBRE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....15

2.4.	ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA APLICADA.....	17
------	---	----

CAPÍTULO 3

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN II DE LA LEY DE AMPARO

3.1.	COMPARACIÓN DEL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN II ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA.....	24
3.2.	CONTRADICCIÓN DE TESIS.....	31
3.3.	PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 5 FRACCIÓN II DE LA LEY DE AMPARO.....	44

CONCLUSIONES.....	46
--------------------------	-----------

FUENTES CONSULTADAS.....	47
---------------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

1.1 JUICIO DE AMPARO

1.1.1 Definición

Hablar del juicio de amparo o juicio de garantías es un tema muy extenso en su concepción o definición ya que podemos encontrar un sin fin de ellas, tanto doctrinal, jurídica, legal o filosófica. Se puede hacer referencia a una gran variedad de autores especialistas y de diferentes épocas que definen a esta figura que resultan las más importantes en nuestro país, ante las constantes arbitrariedades de que los gobernados son víctimas de su propio gobierno.

“El juicio de amparo es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada «quejoso», ejercita el Derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado «autoridad responsable», un acto o una ley, que citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre federación y estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”¹

“El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”²

¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Practica Forense del Juicio de Amparo, 17ª edición, México, Porrúa, 2014, p. 1.

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, 43ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 177.

“Es un proceso de anulación promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias constitucionales; contra los actos conculcativos de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir al estado que tenían antes de la afectación reclamada.”³

“Acto por virtud del cual el quejoso formula un agregado a su demanda de amparo en cualquier parte de la misma, en dos casos: uno, cuando la autoridad responsable no haya rendido su informe con justificación y se esté dentro del término legal para pedir amparo; y otro, cuando del informe con justificación rendido por la autoridad responsable aparezcan otras autoridades responsables que intervengan en la ejecución de los actos reclamados.”⁴

“Es un medio Jurisdiccional de Defensa de la Constitución, de que conocen los Tribunales y que procede contra actos de autoridad que violen la Carta Magna en su capítulo de garantías, orillando a que el acto reclamado que sea apreciado inconstitucional, se anule, restableciendo al gobernado que entabló la demanda en el goce de la garantía violada.”⁵

Estos conceptos de amparo y la realidad de nuestra sociedad, denotan que la envergadura de los alcances del Juicio de Amparo en el Derecho Mexicano es gigantesca, gracias a él que actualmente los gobernados cuentan con un mecanismo de defensa y de protección ante los actos u omisiones de las autoridades que vulneren nuestras garantías individuales y Derechos Humanos reconocidos en nuestra Ley Fundamental.

³ CASTRO, JUVENTINO V, Lecciones de garantía y Amparo, 2ª edición, México, Porrúa, 1974, pp. 299 – 300.

⁴ CASTILLO CHÁVEZ, Raúl, Juicio De Amparo, Porrúa, 15 edición, México, 2012, p. 12.

⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Compendio de Juicio de Amparo, 3ª edición, México, 2014, p. 35.

De todas las definiciones encontramos múltiples semejanzas, puesto que todas ellas nos llevan a determinar:

- A. Que se combate un acto de autoridad;
- B. Que se vulneran derechos humanos y/o las garantías individuales; y
- C. Que tiene por objeto único restituir al gobernado en el goce de derecho humano y/o la garantía que le fue vulnerada.

Con base en los anteriores criterios, puede definirse al juicio de amparo como un medio de control constitucional que tiene por objeto único combatir actos de autoridad que vulneren derechos humanos y/o garantías individuales, teniendo por objeto restituir al quejoso en el goce de la garantía individual o derecho humano que le fue vulnerado.

1.1.2 Amparo Indirecto

Conforme a la terminología legal y que se utiliza en la jurisprudencia, otorga el nombre de amparo indirecto al que se inicia ante un juez de Distrito, pero que puede llegar al conocimiento de quien en definitiva y por jerarquía institucional debe decir la última palabra, es decir, la Suprema Corte o un Tribunal Colegiado de Circuito, de manera mediata o indirecta, a través del recurso de revisión que haga valer cualquiera de las partes en contra de la resolución dictada en primera instancia por el juez de Distrito. El llamado amparo indirecto es el opuesto al denominado amparo directo, que ordinariamente se tramita en una sola instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, o sea, directamente y sin desarrollo de otra instancia anterior. En cuanto a esta denominación amparo indirecto, Ignacio Burgoa la estima inadecuada y propone amparo biinstancial por considerar que resulta más lógica y jurídica, ya que, sostiene el maestro, la tramitación total de este tipo de juicios se desarrolla normalmente en dos instancias; la primera ante el juez de Distrito, y la segunda ante la Suprema Corte o un Tribunal Colegiado, según corresponda, de acuerdo con las reglas competenciales respectivas.

1.2 AUTORIDAD RESPONSABLE

1.2.1 Ordenadora

No todo acto, aun emitido por una autoridad, puede ser considerado como acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, porque los titulares de organismos públicos realizan cotidianamente acciones que pueden afectar a un particular, sin generar necesariamente una relación de supra a subordinación.

“Luego, dado que la ley de la materia no establece algún concepto de autoridad responsable ordenadora, se recurre a las raíces etimológicas de la palabra ordenadora, la que proviene del latín *"ordinator-ordinatoris"*, es el que pone orden, el que ordena, el que arregla; es un derivado del verbo *"ordinare"*, *ordenar*, poner en regla, regular; el sufijo *"-dor"*, indica al sujeto o agente que realiza la acción del verbo; así, para los efectos del amparo la autoridad ordenadora será el órgano del Estado investido de facultades de decisión que expide la ley o dicta una orden o mandato que se estima violatorio de garantías o del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados y sobre el cual está obligado a rendir un informe previo o justificado, dentro del plazo legal, en el que expresará si son o no ciertos los actos que se le imputan. Esto es, se trata de aquella autoridad del Estado que por razón de su jerarquía tiene la facultad para emitir un mandato o una orden que debe cumplirse por la autoridad subalterna y en contra de un gobernado.”⁶

1.2.2 Ejecutora

Por otra parte, la ley de la materia tampoco proporciona el concepto de autoridad ejecutora para los efectos del amparo, por lo que se recurre al origen de la palabra ejecutora, que proviene del latín *"exsecutio-exsecutionis"*,

⁶ Registro Numero: 1003880, Año 2001. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Cuarta Sección - Partes en el juicio de amparo, pág. 2275.

acabamiento, ejecución, cumplimiento en especial de una sentencia, ya constatado en español hacia el año mil cuatrocientos treinta y ocho; este vocablo se compone de la preposición latina "ex", que indica origen, procedencia; también puede usarse como un refuerzo que añade idea de intensidad; y el verbo "*sequor*", seguir; el verbo "*exsequor*" significa seguir hasta el final, seguir sin descanso, acabar, terminar totalmente una tarea.

"Así, la autoridad ejecutora es aquella que cuenta con autoridad propia para cumplir algo, ir hasta el final; luego, para los efectos del amparo, será la que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, es decir, aquella que lleva a cabo el mandato legal o la orden de la autoridad responsable ordenadora o decisoria, hasta sus últimas consecuencias porque es la que tiene el carácter de subalterna que ejecuta o trata de ejecutar o ya ejecutó el acto reclamado dictado por la autoridad ordenadora, ya que conforme a las facultades y obligaciones que la ley le confiere le corresponde el cumplimiento de la sentencia, esto es, la actuación inmediata tendente a acatar el fallo definitivo acorde a las consideraciones y resoluciones que contenga".⁷

Por ello, cuando la autoridad señalada en la demanda de amparo directo no es el órgano jurisdiccional que emitió la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin a juicio, sólo puede considerársele autoridad responsable si tiene el carácter de ejecutora formal y material del acto que se reclame de acuerdo con la ley o con los términos del acto ordenador. Si una autoridad es señalada como responsable y no tiene conforme a la ley funciones de ejecutora formal y material y los actos que se le atribuyen no están ordenados en el mandato del órgano jurisdiccional que dictó la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin a juicio, debe considerarse que no obró en cumplimiento de éste, sino que lo hizo de propia autoridad; de ahí que no tenga el carácter de autoridad responsable ejecutora, para los efectos del juicio de amparo directo.

⁷ Registro Numero: 1003880, Año 2001. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Cuarta Sección - Partes en el juicio de amparo, pág. 2275.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.3.1 Definición

De acuerdo a palabras de Jorge Fernández Ruiz en su obra Derecho Administrativo y Administración Pública, entiende entre otras cosas a la Administración Pública Federal como el conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos. Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las Constituciones federal y estatales confieren al Gobierno Federal, Estatal y Municipal.⁸

1.3.2 Clasificación

Hablar de la administración pública federal es entender a un sin número de dependencias públicas que auxilian las labores de los entes que rigen el funcionamiento de un país puesto que el poder ejecutivo por si solo estaría imposibilitado en alcance jurídico para desempeñar cada una de las funciones materia de la administración que se pretenda regir en dicha nación, es por ello que el ejecutivo federal expidió y creo diversos organismos públicos que facilitan la organización de la nación y que son creadas a las necesidades que imperan en la época en la que se presente. En las cuales encontramos:

➤ **Administración pública centralizada**

El organismo centralizado es aquel que está compuesto por organizaciones públicas con funciones administrativas, es decir, son parte para el funcionamiento del Estado, en este caso, el Gobierno Mexicano la conforman:

⁸ Vid. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública, 4ª edición, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 89.

- A. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- B. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- C. Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)
- D. Secretaría de Marina (SM)
- E. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
- F. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- G. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- H. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- I. Secretaría de Energía (SENER)
- J. Secretaría de Economía (SE)
- K. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- L. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- M. Secretaría de la Función Pública (SFP)
- N. Secretaría de Educación Pública (SEP)
- O. Secretaría de Salud (SSA)
- P. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Q. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
- R. Secretaría de Turismo (SECTUR)
- S. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

➤ Administración pública descentralizada

Los organismos descentralizados por su parte son organizaciones creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por el Presidente de México. La descentralización consiste en trasladar ciertos servicios o funciones que desarrollaba un poder (Ejecutivo, legislativo o judicial) hacia otras instituciones. Además, éstas son autónomas, en otras palabras, existe una sola persona responsable y cuentan con su propio presupuesto. Algunos ejemplos son:

- A. Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)

B. Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)

C. Banco Nacional del Ejército (Banjercito)

Los organismos descentralizados contemplan las siguientes características:

A. Tienen normas que las identifican como organizaciones ante la ley.

B. Tienen patrimonio propio.

C. Cuentan con leyes especiales creadas por el Congreso de la Unión.

D. El responsable es la persona que asuma las decisiones y el cargo directivo.

E. Se encuentran sometidas al control y vigilancia de la Administración Pública Central.

F. Su objetivo es brindar servicios o desarrollar tareas para el bienestar social.

G. Disponen de una estructura administrativa interna.

➤ Órganos paraestatales

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública. Algunos ejemplos son:

A. Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

B. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)

C. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)

D. Comisión Federal de Competencia (CFC)

E. Comisión Federal de Electricidad (CFE)

F. Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

G. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ)

H. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

I. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)

➤ Órganos desconcentrados

Esta forma de organización pertenece a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con la intención de obtener la mejor atención y eficacia ante el desarrollo de los asuntos de su competencia, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio y jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen. Sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la ley. Algunos ejemplos son:

- A. Servicio de Administración Tributaria
- B. Instituto Nacional de Bellas Artes

1.3.3 La Administración Pública en la Ley de Amparo

La Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril del 2013, no contempla expresamente a la administración pública ya sea centralizada, descentralizada o paraestatal, por ello debemos acudir a lo contemplado en el artículo 5 de la misma, es decir para que tome el carácter de autoridad responsable con independencia de su naturaleza formal debe dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, basta que se sitúe en el supuesto normativo para que adquiera el carácter de autoridad responsable.

1.3.4 Artículo 5 de la Ley de Amparo antes del 2 de abril del 2013

El artículo 11 de la anterior legislación expresó simplemente que la "autoridad responsable" era aquella que "dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado", dando por supuesto su concepto esencial y dejando su cabal definición a la jurisprudencia ante la laguna dejada por el legislador.

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

En ese sentido encontramos que tal precepto no contemplaba una correcta denominación de la autoridad responsable por tanto no especificaba quienes podían adquirir el carácter de autoridades responsables, en tanto, la calidad de autoridad en el juicio de amparo, del órgano gubernamental que contendió en el procedimiento como parte formal, que en ejecución se rehúsa a cumplir con la condena que le fue impuesta, deriva de la participación de un ente público, que está dotado de una aptitud del organismo, impositiva y unilateral que afecta bienes, derechos y posesiones de la parte agraviada, puesto que en términos de la legislación aplicable, no es viable ejecutar la resolución en forma coactiva, en contra del órgano del Estado, lo que suprime el plano de igualdad con el que las partes comparecieron al procedimiento, para dotar a la omisión de una característica imperativa, que trasciende en la esfera jurídica del inconforme, por consiguiente configura un acto de autoridad.

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO DE LA AUTORIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO

2.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

El encabezado del artículo 107 Constitucional, establece el principio de prosecución judicial para la atención de los asuntos en los que se impetre el Amparo y Protección de la Justicia Federal.

La fracción I establece el principio de Instancia de Parte, es decir, que el Juicio de Amparo se seguirá sólo cuando exista petición expresa del quejoso o persona afectada con el acto de autoridad. El juicio de amparo no se persigue de oficio.

La fracción II constituye la llamada "Fórmula Otero", y que soporta precisamente el control de los actos del Poder Judicial, pues de lo contrario, si las sentencias fueran de tal amplitud que una vez pronunciadas, dejaran sin efectos la Ley que hubiera sido impugnada, el Poder Judicial estaría invalidando los actos formalmente legislativos del Poder Legislativo, con las funestas consecuencias que ello acarrearía.

También indica la procedencia constitucional de la suplencia de la queja, porque puede suceder que el titular de los derechos subjetivos deposite en el abogado su patrimonio, su honra, su libertad, aún más, puede confiarle la protección de su vida. Pero, el hecho de acudir con un profesionista del derecho poco avezado sobre el tema, le implica al afectado la posibilidad real de perder lo que para él es de afecto. En estos casos, podría considerarse la suplencia de la queja deficiente, estipulándose una sanción pecuniaria en contra del litigante, lo que traería como consecuencia un mayor respeto a los actos de autoridad, y un mayor decoro a la propia profesión de abogado.

La fracción III establece la procedencia del amparo directo o uniinstancial, que sólo podrá interponerse en contra de sentencias que conforme a la ley del acto de donde emanen, no exista medio de defensa ordinario.

Establece el principio de Definitividad de las sentencias, así como la excepción para los casos en que está de por medio la estabilidad familiar, base de nuestra sociedad. De igual modo, establece que el amparo será procedente tanto contra los defectos de la resolución definitiva por violaciones constitucionales cometidas al momento de resolver el asunto, así como contra las violaciones anteriores.

También muestra la procedencia del amparo indirecto o biinstancial en contra de las violaciones cometidas dentro del procedimiento que sean de imposible reparación.

La figura del Tercero Extraño a Juicio, encuentra soporte Constitucional en el inciso b y c, y definitivamente, al no haber participado en el litigio de origen, el sujeto no estaría obligado para agotar los recursos derivados de un procedimiento del que ni siquiera tiene conocimiento de su existencia.

La fracción IV es una salvaguarda del derecho del gobernado en cuanto a la suspensión del acto reclamado, pues la autoridad administrativa es afectada a imponer cargas excesivas para suspender el acto reclamado.

En la fracción V establece que el Amparo Directo sólo podrá promoverse contra laudos, resoluciones o sentencias que pongan fin al juicio, e inclusive, señala que la Federación podrá interponer la demanda de garantías cuando sus intereses patrimoniales se vean afectados por una resolución definitiva. También Establece la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia en aquellos asuntos que tal manera revistan importancia para la colectividad, que deban ser del conocimiento de las Salas o del Pleno. No fija los criterios para

determinar el por qué de la importancia o la trascendencia, ni establece a quién corresponde determinar dichas situaciones.

La fracción VII contempla la forma en que habrán de tramitarse los Amparos Indirectos, y el legislador establece perfectamente los requisitos para formular la demanda en el artículo 116 de la Ley de Amparo en vigor. Establece también, la obligación para la autoridad responsable de rendir el informe con justificación. También queda comprendida, la existencia de una audiencia en la que deberá dictarse la resolución.

La fracción VIII instituye la procedencia y el por qué de la denominación de juicio de amparo biinstancial, al conceder una segunda oportunidad o instancia para la debida resolución del asunto.

La fracción X funda la procedencia constitucional de la suspensión del acto reclamado en tratándose de juicios de garantías.

La fracción XI crea las formas en que deberá solicitarse y tramitarse la suspensión, bien sea por conducto de la responsable, en los casos de amparo directo, o ante el Juez de Distrito en los casos del amparo biinstancial.

La fracción XII instaura los casos de la denominada jurisdicción concurrente, que faculta al superior de la autoridad responsable, a otorgar la suspensión en los casos en que así lo ameriten.

La fracción XIII señala los supuestos para la denuncia de contradicción de tesis, que en la actualidad es la mejor de las formas de integrar jurisprudencia.

La fracción XVI fija la procedencia del cumplimiento sustituto de las sentencias, una vez que se han dado las condiciones para ello. Constituye además, la excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal a favor de la autoridad administrativa, cuando señala que la autoridad responsable será

consignada ante el Juez de Distrito, sin el requisito previo de la integración de una indagatoria.

Se determina que el juicio de amparo es un medio de defensa que tiene el gobernado para reclamar las posibles violaciones en las que fue afectada su esfera jurídica y en la que se vieron vulnerados sus derechos humanos y sus garantías individuales, entendiendo que de acuerdo al tipo de violación sufrida, sería la vía por la cual el gobernado podrá solicitar el amparo y protección de la justicia federal, acorde a la naturaleza del acto reclamado y a la posible violación procesal o de forma, violación de fondo o violación directa a un derecho humano o garantía individual y entendiendo los principios que consagran el juicio de amparo para poder acudir de manea correcta a dicho medio de control constitucional.

2.2. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULO 5 Y 107 DE LA LEY DE AMPARO SOBRE EL AMPARO INDIRECTO

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Amparo contempla en cuanto a la autoridad que puede ser señalada como responsable, no podemos dejar de mencionar la novedosa inclusión respecto a la posibilidad de acudir al amparo en contra de actos de particulares. En ese sentido, el último párrafo del artículo 1 de la Ley de Amparo establece que el amparo podrá interponerse en contra de actos de particulares, en los casos señalados por la misma. Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo, los particulares podrán tener el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, con funciones determinadas por una norma general, y afecten los derechos humanos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales de los cuales México forma parte. De esa manera, se modifica de forma importante la protección constitucional que otorga la figura del amparo, procediendo no sólo contra actos del poder público,

sino también en contra de actos de particulares con funciones de autoridad, en los términos antes precisados.

El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo fija que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin embargo, no es dable considerar que esa regla es la única que debe prevalecer para determinar a qué actos se deben considerarse como de imposible reparación; esto, porque al hacer una interpretación tanto integradora de la norma, de acuerdo con su contexto, como lógica al ligarla al origen de las reformas que dieron inicio a su creación, concluye que las violaciones procesales, como un caso de excepción, pueden tener esta característica; pues no debe pasar inadvertido, que el origen de las reformas derivó en pretender extender la esfera de protección del juicio de amparo, aunado a que en diversos dispositivos de la citada ley, como el 170, 61, fracción XVII, 79, y el invocado 107, fracción III, incisos a) y b), pone de relieve la facultad de impugnar violaciones procesales en amparo indirecto.

2.3. ESTUDIO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SOBRE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal se desprende que en México, comprende la totalidad de los organismos estatales que ejercen el poder ejecutivo en dicho país. Contempla tanto a los organismos centralizados como los paraestatales. Se encuentra encabezada por el presidente de México, seguido por los titulares Secretarios de Estado de México.

Su existencia se encuentra prevista constitucionalmente por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentada

por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es un concepto de derecho administrativo que comprende tanto a los organismos que conforman dicha estructura como las funciones jurídicas y el poder político que ejercen.

Por ello el Artículo 26 de la citada ley establece que:

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Debemos entonces considerar que estas dependencias están reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que el Presidente de la República se auxilia en la función administrativa de las Secretarías de Estado, las cuales tienen su fundamento Constitucional en los artículos 90 a 93, así como en el 89 fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Secretarías pueden definirse como: el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo. El número de

Secretarías de Estado en nuestro país se han ido incrementando en la misma forma en que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal, la Ley de Administración Pública Federal vigente en su artículo 26.

2.4. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA APLICADA

La Suprema Corte de Justicia de las Nación, en la Novena y Décima época ha establecido múltiples criterios jurisprudenciales en donde señala a las autoridades administrativas o dependencias de la administración pública federal en un plano de igualdad o de supra subordinación establecido en los criterios emitidos por ésta y que deben garantizar la tutela de los derechos de los gobernados para que estas dependencias o autoridades sean consideradas dentro del juicio de amparo como autoridades responsables en específico, cuando se nieguen a cumplir un mandato judicial, resolución o sentencia dictada por una autoridad jurisdiccional en cumplimiento de sus funciones y para ejemplificarlo, se citan para una mejor ilustración.

Época: Décima Época
Registro: 2007066
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 9, Agosto de 2014, Tomo II
Materia(s): Común
Tesis: 2a./J. 79/2014 (10a.)
Página: 699

AYUNTAMIENTOS DE QUINTANA ROO Y YUCATÁN. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

El incumplimiento a un laudo por los Ayuntamientos de Quintana Roo y Yucatán, derivado de un juicio laboral en el que figuraron como parte demandada, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque en el marco normativo de esas entidades federativas, los tribunales burocráticos estatales cuentan con una amplia gama de instrumentos legales para lograr el cumplimiento y la ejecución de sus laudos, lo que supone que se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y la igualdad procesal que subyace en ellas también se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos; es decir, los Ayuntamientos demandados no

actúan en un esquema de supra a subordinación, sino dentro de una relación laboral con el particular actor.

Contradicción de tesis 116/2014. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito. 11 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Amalia Tecona Silva.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XIV.T.A.4 L (10a.), de rubro: "MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN. CUANDO SE LES ATRIBUYE QUE OMITIERON CUMPLIR UN LAUDO CONDENATORIO DICTADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE COMPARECIERON EN SU CALIDAD DE PATRONES, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 85/2011).", aprobada por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2460, y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 45/2014.

Tesis de jurisprudencia 79/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de junio de dos mil catorce.

Nota: Por ejecutoria del 19 de abril de 2017, la Segunda Sala declaró improcedente la solicitud de sustitución de jurisprudencia 12/2016 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Por ejecutoria del 31 de enero de 2018, la Segunda Sala declaró sin materia la contradicción de tesis 307/2017 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de agosto de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época

Registro: 160620

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 5

Materia(s): Común
Tesis: I.9o.T.290 L (9a.)
Página: 3733

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. LO CONSTITUYE LA OMISIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE DAR CUMPLIMIENTO A UN LAUDO FIRME DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DERIVADO DE UN JUICIO LABORAL EN EL QUE COMPARECIERON EN SU CALIDAD DE PATRÓN.

Cuando las dependencias de la administración pública federal actúan como parte en el juicio laboral en su calidad de patrón, lo hacen en un plano de igualdad derivado de la relación de coordinación existente entre las partes; lo que en principio también prevalece en la etapa de ejecución en tanto que el artículo 146 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, previene que las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje son inapelables y deben cumplirse por las autoridades; sin embargo, en esta última etapa, cuando el Estado, en su calidad de patrón, se niega a acatar el laudo condenatorio dictado en el juicio correspondiente, esta omisión constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, puesto que no actúa en un plano de igualdad ante su contraparte, ya que al no poder ejercer en su contra la ejecución forzosa, ello se traduce en que su actuar está provisto del imperio que caracteriza a toda autoridad; más aún, cuando la materia del estudio del fondo del asunto en el juicio de garantías que se promueva contra esa omisión, no se ocupará de analizar cuestiones propias del juicio laboral, ni de las prestaciones que se reclamaron, así como tampoco del procedimiento de ejecución en sí mismo, sino que se constreñirá a determinar si existe o no contumacia o negativa a cumplir ese laudo firme y si ésta contraviene o no las garantías de pronta y expedita impartición de justicia consagradas en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 137/2011. Juventino González Flores. 24 de agosto de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Emilio González Santander. Secretaria: Esperanza Crecente Novo.

Nota:

Por ejecutoria del 13 de marzo de 2013, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 408/2012 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que uno de los criterios en contradicción solamente constituye la aplicación de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ejecutoria del 29 de mayo de 2013, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 83/2013 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al existir la jurisprudencia 2a./J. 85/2011 que resuelve el mismo problema jurídico.

Por ejecutoria del 8 de mayo de 2013, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 91/2013 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al existir la jurisprudencia 2a./J. 85/2011 que resuelve el mismo problema jurídico.

Época: Novena Época

Registro: 161652

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIV, Julio de 2011

Materia(s): Común

Tesis: 2a./J. 85/2011

Página: 448

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).

La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que

demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contradicción de tesis 422/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Décimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 27 de abril de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 85/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de mayo de dos mil once.

Época: Décima Época

Registro: 2015844

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo IV

Materia(s): Común

Tesis: (XI Región)1o. J/6 (10a.)

Página: 1675

AYUNTAMIENTOS O DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO. SU ABSTENCIÓN DE CUMPLIR CON EL LAUDO O RESOLUCIÓN DEFINITIVA, TIENE EL CARÁCTER DE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO.

Si en el amparo indirecto se reclama la omisión de la responsable de aplicar los instrumentos o medidas legales necesarias para la eficaz ejecución del laudo o resolución definitiva a cargo del demandado, de conformidad con la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, es evidente que debe requerirse al quejoso para que manifieste si lo señala como autoridad para efectos del amparo, y atribuirle la abstención de cumplir con el laudo o resolución relativo, con el apercibimiento que de no hacerlo se proveerá respecto de la admisión o no del resto de las autoridades y actos, conforme a lo expuesto en la demanda. Lo anterior de conformidad con la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 85/2011, de rubro: "DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN DE DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o., DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).", toda vez que se cumplen los parámetros que estableció dicho órgano colegiado,

es decir, ante la inexistencia de una ejecución forzosa para la entidad o dependencia, para cumplir con una condena impuesta en una sentencia, debe tenerse a ésta como una autoridad para efectos del amparo. En este sentido, de los artículos 109 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco y 5o. de la Ley de los Bienes Pertencientes al Estado (abrogada), se concluye que no podrá emplearse la vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución, ni hacerse efectiva por ejecución forzada las sentencias dictadas contra los Municipios o dependencias de la administración pública del Estado de Tabasco, así como que todos los bienes muebles e inmuebles que constituyan el patrimonio del gobierno del Estado son inembargables; por lo que para lograr que un ente de la administración pública del Estado de Tabasco acate o cumpla con la condena de una sentencia o laudo, no pueda aplicarse la ejecución forzada. Consecuentemente, la actitud de desacato a la sentencia afecta la esfera jurídica del particular al colocarlo en la imposibilidad de obtener, mediante la vía coactiva, la satisfacción de la pretensión a la que tiene derecho como se establece en la sentencia; de ahí que al no darse cumplimiento voluntario a ésta por el órgano estatal, es evidente que su actitud contumaz debe catalogarse como un acto de autoridad para efectos del amparo, previo requerimiento al quejoso para señalar como autoridad al citado Ayuntamiento, pues es la norma la que lo sitúa en un plano de desigualdad ante el privilegio que le otorga de no ser sujeto a ejecución forzosa, atento a su naturaleza de órgano de poder.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DECIMOPRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS, VERACRUZ.

Amparo en revisión 660/2016 (cuaderno auxiliar 675/2016) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. Fredy Veloz Sánchez. 19 de octubre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alberto Sosa López. Secretario: Luis Guadalupe González Valencia.

Amparo en revisión 1314/2016 (cuaderno auxiliar 46/2017) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. Gerardo Córdoba Izquierdo y/o Gerardo Córdoba Izquierdo. 28 de febrero de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Nelda Gabriela González García. Secretaria: Dulce María Rodríguez Terrazas.

Amparo en revisión 1394/2016 (cuaderno auxiliar 67/2017) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. Saúl Martínez Espinoza. 9 de marzo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Lorenzo Palma Hidalgo. Secretario: Rey David Olgún Olarte.

Amparo en revisión 108/2017 (cuaderno auxiliar 282/2017) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. Manuel Daniel Segura Roldán. 4 de mayo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Lorenzo Palma Hidalgo. Secretario: Gabriel Ruiz Ortega.

Amparo en revisión 309/2017 (cuaderno auxiliar 627/2017) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. 17 de agosto de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Guadalupe González Valencia, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Adriana Facundo Andrade.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 85/2011 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 448.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de diciembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

En dicho queda establecido que las dependencias de la administración pública federal de acuerdo a lo señalado en el artículo 26 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que son consideradas como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo en términos del artículo 5º de la misma Ley, puesto que existe la necesidad de hacer cumplir por las autoridades jurisdiccionales sus determinaciones y por tal motivo es necesario que exista un mecanismo legal para lograrlo. Es por lo que las dependencias de la administración pública federal y los organismos estatales deben tener la calidad de autoridad responsable para que exista un poder coercitivo de parte del Estado para hacerles cumplir un mandato judicial, una resolución, una sentencia, entre otras.

CAPÍTULO 3

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN II DE LA LEY DE AMPARO

3.1. COMPARACIÓN DEL ARTÍCULO 5, FRACCIÓN II ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA

Ahora es necesario a través del método comparativo establezcamos las líneas que regían y rigen las partes en el juicio de Amparo.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
TÍTULO PRIMERO REGLAS GENERALES CAPÍTULO II CAPACIDAD Y PERSONERÍA	TÍTULO PRIMERO REGLAS GENERALES CAPÍTULO II CAPACIDAD Y PERSONALIDAD
<p>Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.</p> <p>El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el</p>	<p>ARTICULO 5o.- Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>I.- El agraviado o agraviados;</p>

quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a). - La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o 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 éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

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

<p>cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.</p> <p>IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.</p> <p>Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.</p>	<p>reclamado.</p> <p>IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.</p>
---	---

Desde la entrada en vigor de la Ley de Amparo vigente hasta la actualidad, en nuestro país ha regido la regla existente que para el inicio del juicio de amparo es necesaria la existencia de un interés jurídico identificado con el derecho subjetivo. Como consecuencia de lo anterior, ahora el contexto social es heterogéneo y cuenta con multiplicidad de demandas que requieren ser atendidas. En estas nuevas condiciones, es insostenible exigir un interés jurídico para acudir al juicio de amparo, pues corre el riesgo de negar o impedir el acceso a la justicia a reclamos con sustento. En concordancia con la realidad política y social del país, volviéndose indispensable explorar un sistema que permita abrir nuevas posibilidades de impugnación.

La institución que pretende regular en el cuerpo de la ley es conocida como interés legítimo. Este tipo de interés cuenta con un desarrollo amplio en el Derecho Comparado y en nuestro orden jurídico existen antecedentes del mismo (en materia administrativa, por ejemplo).

La citada reforma a nuestra Ley Fundamental introdujo al texto constitucional el interés legítimo en los términos siguientes: "Se prevé que para

efectos del juicio de amparo tendrá el carácter de 'parte agraviada' aquella persona que aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Resulta claro que el interés legítimo y esto comparte ampliamente con la Comisión permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a un derecho reconocido por el orden jurídico interés jurídico o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio. Entonces, propone acotarlo tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

No podemos ser ajenos a las acciones colectivas, pero si debemos impulsar que dichas acciones abarquen todos y cada uno de los actos de autoridad y no limitarlas a ciertas materias, lo cual sería una contradicción, ya que para la sociedad se vendería como "con esta ley salvaguardamos tus derechos colectivos", excepto la materia fiscal.

En consecuencia, la reforma al artículo 107 fracción I de la Constitución en los siguientes términos: Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, sujetándose a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y se afecte su esfera jurídica, ya

sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; II a XVII.

El interés simple en ningún caso podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. El concepto tradicional de interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna, ni responde a los retos del derecho público contemporáneo.

Para responder dicha problemática, en esta nueva Ley de Amparo propone el establecimiento del interés legítimo. Esta figura ha tenido un importante desarrollo en la doctrina más prestigiada del derecho público contemporáneo y en el derecho comparado. La incorporación del interés legítimo traducirá en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo modo, el interés legítimo fortalecerá al estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional. La comprensión del interés legítimo no es fácil dentro de los esquemas en los que se ha desenvuelto el juicio de amparo mexicano desde finales del siglo XIX hasta la fecha. Es necesario, como sucede con múltiples de los avances contenidos en la ley, abrir la mente a novedosas categorías y a una forma más democrática de entender el papel del control de la constitucionalidad de las libertades.

Tratando de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la autoridad; en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para

avanzar hacia un nuevo paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un Estado democrático.

El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del Derecho Administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que cumplan las normas administrativas, con lo que convertiría en una especie de acción popular.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero la obligación no corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí afecta su esfera jurídica. En efecto, puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular (especial, diferente) respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones:

En primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; y en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo. Es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos administrativos.

La posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger. El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados

puede ser directa o puede comprender el agravio derivado de una situación que tenga el quejoso en el orden jurídico. La ley establece la procedencia del juicio de amparo en ambos supuestos, ante la afectación directa o frente al perjuicio derivado de la particular posición del quejoso.

En atención a lo expuesto, se prevé que podrá promover el juicio de amparo quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole los derechos previstos en el artículo primero y con ello se afecte real y actualmente su esfera jurídica de manera directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. A través de la incorporación del concepto de interés legítimo en los términos arriba indicados, se protege a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debió en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico; así también se tutelan los llamados intereses difusos o colectivos.

El interés legítimo incorporado en la ley es un concepto abierto, para que los jueces decidan en cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos referidos en el artículo primero de la ley y, en consecuencia, acreditar o no la legitimación en el juicio de amparo.

En cualquier caso, es importante puntualizar algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión:

a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que de prosperar la acción se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante.

b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.

c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.

d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.

e) Se trata de un interés cualificado, actual y real no potencial o hipotético. En suma, es un interés jurídicamente relevante.

f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Por último, es importante destacar que en tratándose de procesos sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo, en razón de que sería inconveniente que en un juicio donde hay dos partes que están litigando con idéntico interés, venga un tercero a obstaculizar el ejercicio de su derecho, con lo cual se crearía un caos ante la imposibilidad de que se ejecutaran las decisiones judiciales. Por ello, se hace la diferenciación entre lo que son procedimientos judiciales para los cuales se exige interés jurídico y los demás actos para cuya impugnación basta el interés legítimo.

3.2. CONTRADICCIÓN DE TESIS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado ante estas contradicciones que han surgido en las tesis aisladas resueltas por los Tribunales Colegiados de nuestro país, y de la cual se ha dejado en suspenso dicha figura de las dependencias de la administración pública Federal como autoridades responsables en caso de que se nieguen a cumplir un mandato judicial, sentencia o resolución emitida por una autoridad jurisdiccional en ejercicio de sus funciones.

A continuación, se cita:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 422/2010. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y CUARTO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

El análisis de las ejecutorias pone de relieve la existencia de la contradicción de tesis.

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión (improcedencia) 267/2009 interpuesto contra el auto que desechó la demanda de amparo promovida contra el incumplimiento de la delegación del Gobierno del Distrito Federal en Milpa Alta a la sentencia dictada por el Juez Quincuagésimo de lo Civil del Distrito Federal en el juicio ordinario mercantil, sustancialmente, determinó:

1) La oposición al cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio ordinario mercantil por la delegación del Gobierno del Distrito Federal en Milpa Alta es un acto de autoridad para efectos del juicio de garantías conforme al artículo 11 de la Ley de Amparo, pues la prohibición contenida en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio, para proceder contra el Estado a la ejecución coactiva de las resoluciones dictadas en su contra, varía las características de la actuación del órgano estatal para dejar de estar en un plano de igualdad con su contraparte en el juicio natural y encontrarse en uno de supra a subordinación al recuperar la autonomía, imperio y unilateralidad de su conducta en perjuicio de la esfera jurídica de la quejosa, ya que su contumacia no puede ser objeto de oposición por otros conductos legales, ni siquiera seguidos ante la autoridad jurisdiccional del conocimiento.

2) Al momento de dictarse el auto recurrido no existían elementos que hicieran manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 11, ambos de la Ley de Amparo, por lo que en todo caso se requería de mayores elementos de prueba para estar en aptitud de determinar si la omisión del ente público de cumplir la sentencia revestía o no la calidad de acto de autoridad.

3) Consecuentemente, se revoca el acuerdo recurrido a efecto de que el Juez del conocimiento, de no existir diversa causal de improcedencia indudable y manifiesta, admita la demanda de garantías, sin perjuicio de que al dictar sentencia proceda conforme a derecho al estudio de las posibles causales de improcedencia.

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al fallar el recurso de revisión 204/2010 (improcedencia), interpuesto contra el auto que desechó la demanda de amparo promovida contra la falta de cumplimiento por parte de la Comisión Federal de Electricidad a la resolución dictada en el incidente de liquidación de sentencia en el expediente 274/2008 del índice del Juzgado Primero de Primera Instancia del Ramo Civil de Mazatlán, Sinaloa, en el que la parte quejosa demandó a dicho organismo por la constitución de una servidumbre legal de paso y el pago de la indemnización correspondiente, determinó, en síntesis, lo siguiente:

1) La causa de improcedencia en que se basó el auto recurrido para desechar la demanda de amparo, fundada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los numerales 1o. y 11 de la Ley de Amparo, no se actualiza en forma indudable y manifiesta, pues de conformidad con el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles contra las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas no procede mandamiento de ejecución ni diligencia de embargo, por lo que la determinación de si la Comisión Federal de Electricidad es parte procesal o autoridad para los efectos del juicio de amparo al tener que cumplir por sí misma la sentencia, constituye una cuestión que debe dilucidarse con un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva, una vez que el promovente tenga oportunidad de alegar y probar lo que a su derecho convenga. Se invoca la tesis 2a. LXXXI/2002 de la Segunda Sala intitulada: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO."

Consecuentemente, se revoca el auto recurrido a efecto de que el Juez de Distrito provea nuevamente sobre la demanda de garantías y, de no existir motivo para mandarla aclarar, proceda a su admisión.

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito al resolver el recurso de revisión 26/2010 (improcedencia) interpuesto contra el auto que desechó la demanda de amparo promovida contra la falta de cumplimiento por parte de la Comisión Federal de Electricidad a la resolución dictada en el incidente de regulación de costas en el expediente 894/2006 radicado en el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil de Mazatlán, Sinaloa, en el que la parte quejosa demandó a dicho organismo por la declaración de una servidumbre de paso y el pago de la indemnización correspondiente, en esencia, sostuvo:

El incumplimiento a la sentencia dictada en el incidente de regulación de costas que se reclama de la Comisión Federal de Electricidad no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, puesto que al figurar como parte demandada en el juicio civil no compareció como un ente de orden público investido de las facultades que le confiere la ley que lo regula, sino en un plano de igualdad sujeto a la potestad del juzgador

del fuero común, por lo que el incumplimiento que se impugna no tiene las características que distinguen a los actos de autoridad, a saber, unilateralidad, imperatividad y coercitividad y la parte quejosa cuenta con la posibilidad de promover juicio de amparo indirecto contra la última resolución dictada por el Juez Segundo del Ramo Civil en el que se apruebe o reconozca de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, en la inteligencia de que la acción constitucional en este caso debe incoarse contra el referido juzgador y no contra la parte demandada. Además, habiendo figurado la Comisión Federal de Electricidad como parte demandada en el juicio sumario civil de origen, adquiere la calidad de tercero perjudicado en la tramitación del juicio de amparo, por lo que no puede tener dualidad de caracteres.

Consecuentemente, se confirma el acuerdo recurrido al no ubicarse la Comisión Federal de Electricidad en los supuestos que enuncia el artículo 11 de la Ley de Amparo.

Deriva de lo anterior que los Tribunales Colegiados contendientes partieron de los mismos supuestos, a saber, del análisis de recursos de revisión interpuestos contra autos desechatorios de demandas de amparo -interpuestas contra el incumplimiento por parte de un ente de la administración pública a sentencias dictadas en juicios en que tuvieron el carácter de demandadas, contra los que no procede mandamiento de ejecución ni providencia de embargo en términos del artículo 4o del Código Federal de Procedimientos Civiles- por no considerarse actos de autoridad para efectos del juicio de amparo; y mientras el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinaron revocar el auto recurrido al considerar, el primero de dichos tribunales que no se trataba de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia y, el segundo, que el incumplimiento a la sentencia por el organismo oficial constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo ante la imposibilidad de proceder a su ejecución coactiva por lo dispuesto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, además de que al momento de dictarse el auto recurrido no existían elementos que hicieran manifiesta e indudable la causa de improcedencia; el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito confirmó el auto recurrido al determinar que el acto de incumplimiento reclamado no constituía un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo pues el organismo de la administración pública compareció al juicio natural en un plano de igualdad como demandada, por lo que en el juicio de garantías no puede tener dualidad de caracteres, esto es, la de parte tercero interesada y de autoridad responsable.

Así, existe la contradicción de tesis denunciada entre el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito en cuanto a la determinación relativa a si el incumplimiento por los organismos de la administración pública de la Federación y de

las entidades federativas a una sentencia dictada en un juicio en el que figuraron como partes demandadas constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo en virtud de lo dispuesto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues mientras el primero de ellos consideró que sí es acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, el segundo determinó lo contrario.

De igual manera, existe contradicción entre el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, por una parte, y el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, por la otra, en cuanto a si es o no susceptible de analizarse como causal de improcedencia manifiesta e indudable en el auto inicial para determinar sobre la admisión o el desechamiento de la demanda de amparo si el acto reclamado, consistente en el incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de un ente de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas contra el cual no procede la ejecución forzosa en aplicación del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

La contradicción en este último tema se presenta de forma tácita, pues si bien el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito no hizo pronunciamiento expreso al respecto, al haber confirmado el auto desechatorio de la demanda de amparo es claro que lo consideró un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo que no tiene que ser analizado hasta que se pronuncie la sentencia de fondo en el juicio de garantías.

Por otra parte, se advierte que no obsta a la existencia de la contradicción el hecho de que el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito haya analizado la procedencia del juicio de amparo en relación con el acto de incumplimiento reclamado de una delegación del Distrito Federal, mientras que los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Décimo Segundo Circuito lo hayan estudiado respecto del incumplimiento de la Comisión Federal de Electricidad, pues en todos los juicios naturales que dieron lugar a los respectivos juicios de garantías era procedente la aplicación del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles en el que se comprende a dichos organismos en la prohibición de dictar en su contra mandamiento de ejecución o providencia de embargo, que es la razón en la que se basa la discrepancia de criterios para otorgar carácter autoritario para efectos del juicio de amparo a la actitud contumaz reclamada, por lo que las diferentes entidades señaladas como autoridades responsables resulta un elemento que en nada afecta las determinaciones de los Tribunales Colegiados de Circuito ni impide que esta Segunda Sala se pronuncie al respecto.

Consecuentemente, el punto materia de la contradicción consiste en determinar si el incumplimiento por los organismos de la administración pública de la Federación y de las entidades

federativas a una sentencia dictada en un juicio en el que figuraron como parte y al que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prohíbe dictar en su contra mandamiento de ejecución o providencia de embargo, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo y, en su caso, si ello es o no susceptible de analizarse como causal de improcedencia manifiesta e indudable en el auto inicial para determinar sobre la admisión o el desechamiento de la demanda de amparo.

Precisada así la existencia de la contradicción y los puntos materia de la misma, esta Segunda Sala se avoca a su resolución, determinando que deben prevalecer con carácter jurisprudencial la tesis que se sustenta en la presente resolución.

Los criterios sostenidos tanto por la doctrina como por la jurisprudencia hasta la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación interpretaron que los actos de autoridad para efectos del juicio de amparo son los que provienen de entidades de la administración pública que tienen como características la imperatividad, unilateralidad, coercitividad y la disposición de la fuerza pública. Por tanto, eran dos las características que definían el acto de autoridad: a) que proviniera de un órgano de la administración pública; y, b) que estuviera revestido de las características de imperatividad, unilateralidad, coercitividad y uso de la fuerza pública.

2) Por lo que se refiere a los organismos descentralizados, en un principio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no les reconoció el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo al estimar que si bien forman parte de la administración pública no actúan en representación del Estado, sino que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, y las actividades que tienen encomendadas no constituyen relaciones de supra a subordinación al constituir órganos sin facultades decisorias ni disposición de fuerza pública.

3) El criterio anteriormente referido en cuanto a los organismos descentralizados tuvo sus matices al considerarse que en algunos casos podían emitir actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, verbigracia, cuando como autoridad ejecutora de un decreto expropiatorio quedaban facultados para decidir la lotificación, titulación y los pagos e indemnización correspondientes y en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social cuando el legislador le otorgó el carácter de organismo fiscal autónomo con la facultad de cobrar las cuotas obrero-patronales a través del procedimiento económico coactivo.

4) Respecto de las universidades, el criterio externado desde la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación fue en el sentido de que no se les podía considerar como autoridades responsables en el juicio constitucional.

5) En la Novena Época, el Pleno de la Corte externó un criterio que interrumpió parcialmente el que considera como requisito del acto de autoridad "el uso de la fuerza pública" y aceptó la

posibilidad de que organismos descentralizados, como las universidades, pudieran emitir actos autoritarios susceptibles de impugnarse en amparo.

6) El concepto de acto de autoridad para efectos del juicio de garantías es una noción autónoma, es decir, propia de la legislación de amparo e independiente del derecho administrativo y, en general, de otras materias.

7) Esta Segunda Sala considera que los organismos públicos, en algunos supuestos, actúan como particulares en relaciones de derecho privado, lo que es impugnable a través de los procedimientos ordinarios previstos a esos efectos; y que, en otros casos, emiten actos de autoridad susceptibles de combatirse a través del juicio de amparo. Esto es, no todo acto emitido por un órgano de la administración pública constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, sino solamente aquellos que impliquen el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, aquellos que supongan el ejercicio de facultades que otorguen a la autoridad privilegios sustentados en el orden público y el interés social, de tal magnitud que actualicen una relación de supra a subordinación.

8) Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos en beneficio del orden público y del interés social; se regulan por el derecho público que establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre los que destaca el procedimiento contencioso administrativo y el juicio de amparo. Este tipo de relaciones se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad, lo cual supone la posibilidad legal de que la propia autoridad, u otras facultadas para ello, venzan cualquier tipo de resistencia que pudiera presentar el cumplimiento voluntario de los actos de autoridad correspondientes.

9) Las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del Estado en las que actúan en un plano de igualdad superior, por encima de los particulares, regulándose también por el derecho público que establece mecanismos de solución política y jurisdiccional, dentro de los cuales pueden mencionarse las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que señala el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución General de la República.

10) Las relaciones de coordinación son las entabladas entre sujetos que actúan en un plano de igualdad y bilateralidad y su nota distintiva consiste en que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que, en caso de ser necesario, se impongan coactivamente las reparaciones que genere el incumplimiento de alguna de las partes, esto es, para dirimir las diferencias que surjan se han instituido procedimientos jurisdiccionales a esos efectos. Es común que en los contratos que rigen estas relaciones de coordinación, y en los que se atiende a la autonomía de la voluntad de las partes, se pacte la

posibilidad de que la parte que se ha visto perjudicada por el incumplimiento de su contraparte deje de suministrar las prestaciones y beneficios objeto de la relación jurídica.

11) La falta de pago del servicio de suministro de energía eléctrica por parte del usuario actualiza el derecho de retención de la obligación por parte de la Comisión Federal de Electricidad, que se traduce en el corte del suministro de energía eléctrica. Esto no genera que la relación de coordinación se transforme en una relación de supra a subordinación, ya que la cláusula de cese del suministro de las prestaciones o servicios pactados opera en virtud del legítimo derecho de retención de la obligación ante el incumplimiento de alguna de las partes y la pretensión de que se declare esa falta de cumplimiento del contrato para efectos de rescisión o bien el cumplimiento forzoso debe hacerse valer ante el Juez ordinario y no ante el Juez de amparo al no tratarse de un acto de autoridad.

12) Consecuentemente, ni el reconocimiento formal de un organismo dentro de la estructura orgánica de la administración pública, ni la aplicación unilateral de las cláusulas de cese de las prestaciones o servicios pactados por algunas instituciones y organismos, son suficientes para que se actualice el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

13) Para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo se requiere la presencia de mayores elementos que dependerán del análisis del caso concreto que se presente, para lo cual el Juez de garantías debe analizar, cuando menos: a) el origen material y la finalidad del acto respectivo; b) el carácter de la relación jurídica entre los sujetos (actualización de la relación de supra a subordinación); y, c) el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular.

Así, atendiendo al criterio que esta Segunda Sala ha sustentado en torno al concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo en los términos que han quedado analizados, se procede a determinar si el incumplimiento por parte de los organismos de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas a una sentencia dictada en un juicio en el que figuraron como parte y al que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles que prohíbe dictar en su contra mandamiento de ejecución o providencia de embargo, constituye o no un acto de autoridad susceptible de impugnarse en el juicio de amparo.

Para ello, en primer término, se destaca que el juicio de origen en el que se dicta la sentencia cuyo incumplimiento constituye el acto reclamado en el juicio de amparo implica la existencia de una relación jurídica de coordinación entre el ente de la administración pública y el particular, esto es, una relación entablada en un plano de igualdad y bilateralidad en la que ha surgido un conflicto que se somete a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, cuyo procedimiento se rige por las

disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles como ley reguladora de los modos y condiciones de la actuación de la ley en el proceso y de la relación jurídico-procesal, y que ha concluido con una sentencia condenatoria para el ente de la administración pública.

El privilegio procesal que implica la excepción a la ejecución forzosa no significa la posibilidad de incumplimiento a la sentencia, sino que se parte de que la entidad estatal dará cumplimiento voluntario, por lo que no es necesario acudir a la vía de apremio, lo que claramente se señala así en el segundo párrafo del artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles al disponer que: "Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, la operancia de esta excepción implica la colocación del ente estatal en un plano de superioridad frente a su contraparte en el juicio natural con el que había estado sujeto a una relación de igualdad. Es la norma legal la que convierte, exclusivamente en esta situación, la relación de coordinación en una relación de supra a subordinación, pues en virtud del privilegio procesal otorgado al organismo del Estado, atendiendo precisamente a su calidad de ente estatal -por el interés público que reviste el que los órganos del Estado no se coaccionen entre sí y no se afecten con mandamientos de ejecución o embargo de sus bienes, máxime que el Estado se considera siempre solvente y, por tanto, en aptitud de dar cumplimiento a una sentencia condenatoria-, la actitud de desacato a la sentencia afecta la esfera jurídica del particular al colocarlo en la imposibilidad de obtener mediante la vía coactiva la satisfacción de la pretensión a la que tiene derecho por así haberse decidido en la sentencia dictada en juicio.

Consecuentemente, de no darse tal cumplimiento voluntario a la sentencia condenatoria por parte del órgano estatal, es claro que su actitud contumaz debe ser catalogada como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque es la norma legal la que lo sitúa en un plano de desigualdad ante el privilegio que le otorga de no ser sujeto a ejecución forzosa atendiendo precisamente a su naturaleza de órgano de poder. Esto es, la situación de poder de la entidad del Estado no deriva de un acuerdo de voluntades en tal sentido, sino de lo dispuesto en una norma legal que parte de un cumplimiento voluntario a las resoluciones judiciales que hace innecesario e inconducente el ejercicio del poder coactivo. Por tanto, se surten las condiciones para que las dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas sean consideradas como autoridad para efectos del juicio de amparo cuando desacatan una sentencia condenatoria, en virtud de lo siguiente:

a) El ente estatal se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa.

b) Tal privilegio deriva de la ley, pues ésta parte del cumplimiento voluntario por parte del órgano estatal.

c) El uso indebido de tal privilegio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor.

d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 constitucional.

Por ello, esta Segunda Sala determina que el incumplimiento a la sentencia condenatoria por parte de las dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas debe considerarse como acto de autoridad susceptible de combatirse en juicio de amparo, pues si bien la obligación a su cargo deriva de una sentencia dictada en un juicio en el que intervino en una relación de coordinación y no de supra a subordinación, el beneficio que le otorga el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles de no poderse sujetar a ejecución forzosa se les otorga precisamente en su calidad de entes estatales y los coloca en un plano de desigualdad que afecta la esfera jurídica del particular al impedirle obtener por vía de apremio la satisfacción de la prestación que la sentencia reconoció u otorgó en su favor, lo que debe ser subsanado mediante el juicio de amparo ante la vulneración al derecho a la administración de justicia que el artículo 17 constitucional consagra a favor de todos los gobernados.

Lo anterior queda evidenciado si se considera que no será materia del juicio de amparo ninguna cuestión que fue materia de la litis en el juicio de origen en el que las partes en una relación de coordinación sujetaron su controversia al imperio del órgano jurisdiccional, ni la eventual transgresión a las garantías individuales que en la resolución del conflicto pudieran estimarse transgredidas, sino exclusivamente el desacato a la decisión del Juez.

Por tal motivo, no se actualiza la dualidad de caracteres de parte tercero interesada y autoridad responsable por parte del órgano de la administración pública federal o de una entidad federativa que desacata la sentencia de condena en el juicio en que tuvo el carácter de parte, pues la materia del juicio de amparo no abarca el respeto a los derechos fundamentales del gobernado en el juicio natural, sino que se limita al análisis de constitucionalidad del acto de omisión al cumplimiento de la sentencia dictada en dicho juicio, es decir, si tal acto, como desacato a una obligación legal, es vulneratorio de las garantías individuales de la parte quejosa.

En atención a lo manifestado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en el

artículo 195 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes rubro y texto:

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 267/2009 y 204/2010, respectivamente, y el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito al fallar el amparo en revisión 26/2010.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la tesis jurisprudencial redactada en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el toca de la contradicción.

Así lo resolvió, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, presidente de esta Segunda Sala.⁹

Queda de manifiesto que a lo largo de las épocas del Semanario Judicial nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha definido claramente un criterio unificado sobre si deben considerarse a las dependencias de la administración pública como autoridades responsables, ya que se han emitido diversos criterios y han superados otros más, por lo cual no existe una debida regulación de este problema que reviste en la Ley de Amparo, de ahí la necesidad de reformar el artículo 5 de dicho ordenamiento, con lo cual se daría una adecuada garantía de Seguridad Jurídica.

Debemos entender el alcance que puede constituir un incumplimiento a una sentencia de amparo señalando como autoridad responsable a los órganos de la administración pública federal, en incumplimiento a una sentencia por ejemplo, al haber sido tramitado un juicio de amparo y en su informe justificado la dependencia contumaz señala que si existe el acto reclamado y ha dejado de cumplir la sentencia por causas justificadas, en ese sentido el Juzgador Federal, al actualizarse el incumplimiento concede el amparo y protección de la justicia federal para que la dependencia federal en un plauso prudente cumpla

⁹ Vid. Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 449.

con ella, de no ser así se este a lo dispuesto por el incumplimiento de ejecutoria.

Nos encontramos entonces en la única posibilidad coercitiva que tiene el estado para hacer cumplir sus resoluciones como autoridad tal es el caso del delegado en Venustiano Carranza en la Ciudad de México, el cual La Suprema Corte de Justicia de la Nación notificó a la delegación Venustiano Carranza que quedó destituido de su cargo el perredista Israel Moreno Rivera, e informó a la Asamblea Legislativa la situación en esa demarcación para que inicie el proceso de sustitución de titular.

Además, solicitó a la Procuraduría General de la República que colabore con un juzgado federal para que presente (detenga) a Moreno Rivera y al ex delegado José Manuel Ballesteros López, quien en la actualidad funge como asambleísta, pero el fuero no lo protege para enfrentar el proceso penal por desacato a una sentencia de amparo.

El máximo tribunal del país determinó la separación del cargo del delegado Israel Moreno Rivera y su consignación ante un juez federal en el ámbito de la materia penal, al igual que a su antecesor José Manuel Ballesteros López.

Lo anterior, de acuerdo con el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que si una autoridad incumple la sentencia que concedió un amparo, la SCJN procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito.

Tanto en el caso de Moreno Rivera como de Ballesteros López, la SCJN tiene la facultad constitucional de pedir de manera inmediata y sin intervención de la PGR que se inicie un proceso penal contra la autoridad que incumplió una sentencia de amparo.

Por lo que se refiere a José Manuel Ballesteros López, aunque goza de fuero constitucional por ser legislador, de acuerdo con el estatuto de Gobierno de la capital del país, esta protección constitucional no se viola si se le inicia proceso, ya que el fuero tiene que ver con una garantía para las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Por esa razón, la SCJN solicitó a la Procuraduría General de la República que colabore en la localización y presentación ante un juez federal tanto de Moreno Rivera como de Ballesteros López.

Ambos ex funcionarios fueron sancionados por el máximo tribunal del país porque desde 2013 incumplieron un laudo laboral que habían ganado cuatro empleados de la delegación Venustiano Carranza, a los que no se les reconocía su labor como notificadores.

Sin embargo, el delito que se les imputa no está tipificado como grave y, por tanto, ambos acusados podrían enfrentar su proceso en libertad.

3.3. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 5 FRACCIÓN II DE LA LEY DE AMPARO

En consecuencia de lo expresado, se propone reformar el artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo en los siguientes términos:

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

I. ...

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, **las dependencias de la Administración Pública en sus diversos órdenes cuando:**

a) Se encuentren colocadas en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa;

b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal;

c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal del cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y

d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así como la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

III. ...

La actitud contumaz del organismo de la administración pública federal o de una entidad federativa en cuanto a la obligación que le impone la sentencia dictada por el Juez implica la contravención a su deber de cumplimiento voluntario que establece el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles y vulnera las garantías individuales del particular afectando con tal acto, lo que lo legitima para promover juicio de amparo. Consecuentemente, al ser la omisión de cumplimiento a una sentencia condenatoria por los organismos de la administración pública de la Federación o de las entidades federativas un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, resulta claro que no se actualiza la causal de improcedencia relativa, mucho menos de manera manifiesta e indudable.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Que las dependencias de la Administración Pública Federal que figuren como autoridades responsables en un juicio de amparo, derivado de un juicio donde fueron parte, deben ser requeridas por la autoridad Federal para cumplan con la sentencia, resolución o mandato judicial, apercibiéndolas para el caso de que no cumplan con la misma se inicie el proceso de separación del titular administrativo.

SEGUNDA. La ley de Amparo vigente a partir del dos de abril del dos mil trece en su artículo 5, fracción II, debe contener expresamente en que casos y quienes se les otorga el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y con ello se le otorgaría seguridad jurídica al gobernado para el cumplimiento de una sentencia.

TERCERA. Hasta hoy en día se sigue debatiendo en nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación esta problemática legal, de considerar a las autoridades administrativas como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto, tocando incluso cuestiones políticas que alcanzan a entorpecer un criterio único para alcanzar la determinación de autoridad responsable por parte de la autoridad federal, por las consecuencias legales como se explico en el caso real.

CUARTA. Se ha establecido que las dependencias de la Administración Pública Federal de acuerdo a lo señalado en el artículo 26 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo en términos del artículo 5º de la misma Ley, puesto que existe la necesidad de hacer cumplir por las autoridades jurisdiccionales sus determinaciones y para ello es necesario que exista un mecanismo legal para lograrlo, implementando una reforma al artículo 5 fracción II, de la Ley de Amparo.

QUINTA. La omisión de cumplimiento a una sentencia condenatoria por los organismos de la Administración Pública de la Federación o de las entidades federativas se trata de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINAL

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Practica Forense del Juicio de Amparo, 17ª edición, México, Porrúa, 2014.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, 43ª edición, México, Porrúa, 2009.

CASTRO, JUVENTINO V, Lecciones de garantía y Amparo, 2ª edición, México, Porrúa, 1974.

CASTILLO CHÁVEZ, Raúl, Juicio De Amparo, 15 edición, Porrúa, México, 2012.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Compendio de Juicio de Amparo, 3ª edición, México, 2014.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública, 4ª edición, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ELECTRÓNICAS

Tema: Comparación del Artículo, Fracción II de la ley de Amparo

<https://www.juridicas.unam.mx/>

Tema: Contradicción de Tesis

<https://www.sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/>