



Universidad Nacional  
Autónoma de México.

**FACULTAD DE DERECHO**

« El Juicio de Amparo y los  
Organismos Descentralizados »

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA :

**FERNANDO LEMUS FIGUEROA**

MEXICO, D. F.

1974.



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.

A mis padres:

Con filial afecto y amor.

A mi esposa:

Cuyo aliento ha sido básico para la culminación de mi Carrera.

A mi hijo:

Cuya presencia es esperanza de una vida mejor.

A mis maestros:  
Con cariño y agradecimiento.

Al maestro Lic.  
Jorge Trueba Barrera:  
Que gentilmente me brindó  
su colaboración para  
la realización de esta -  
Tesis.

A mi tío Lic.  
Ruperto García Oranday:  
Quien me ha alentado en  
los momentos más difíciles.

A mis compañeros y amigos.

## INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCION	1
 <b>CAPITULO I</b> <b>LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS</b>	
1.- Concepto de descentralización administrativa .....	3
2.- Creación y requisitos para la formación de los organismos descentralizados .....	8
A) Constitucionalidad e inconstitucionalidad sobre la creación de los organismos descentralizados .....	9
B) Su creación en otros países .....	10
3.- Objeto de los organismos descentralizados .....	15
4.- Su naturaleza jurídica .....	17
5.- Su personalidad jurídica .....	17
6.- Régimen jurídico propio .....	18
7.- Su autonomía .....	19
8.- Diversas formas de descentralización administrativa .....	20
9.- Descentralización administrativa territorial o por región .....	21
10.- Descentralización administrativa por servicio .....	23
11.- Diversas denominaciones y formas de organismos descentralizados .....	25
12.- Descentralización administrativa por colaboración .....	31
13.- Relaciones internas y externas de los organismos descentralizados .....	34
14.- Facultades de los organismos descentralizados .....	35

## **CAPITULO II** **ANALISIS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL:

	Pág.
1.- Su creación .....	36
2.- Denominación .....	36
3.- Objeto del Seguro Social .....	37
4.- Personas que en forma obligatoria se - deben asegurar .....	38
5.- Aplicación territorial de la Ley del - Seguro Social .....	39
6.- Derechos y obligaciones de los patro- nes .....	39
7.- Derechos y obligaciones de los trabaja- dores .....	41
8.- Facultades o atribuciones del Institu- to Mexicano del Seguro Social .....	42
9.- Patrimonio del Instituto .....	45
10.- Organización .....	45
11.- Procedimiento de los recursos en el - IMSS .....	48
12.- La prescripción en la Ley del Seguro Social .....	51
13.- Responsabilidades y sanciones .....	51

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SO-  
CIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO:

1.- Su creación .....	52
2.- Personas a quienes es obligado se apli- que la Ley del ISSSTE .....	52
3.- Ambito de Previsión Social .....	53
4.- Prescripción en la Ley del ISSSTE ....	53
5.- Personalidad Jurídica del Instituto ..	54
6.- Sus funciones .....	54
7.- Su organización .....	55
8.- Sus relaciones internas .....	58
9.- Sus relaciones externas .....	59
10.- Su patrimonio .....	61

PETROLEOS MEXICANOS:

1.- Antecedentes .....	62
2.- Su creación .....	62
3.- Objeto .....	63
4.- Facultades de Petróleos Mexicanos ....	63

	Pág.
5.- Su patrimonio .....	64
6.- Organización .....	64
7.- Competencia en caso de controversia ..	65

#### FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO:

1.- Su origen .....	67
2.- Patrimonio .....	67
3.- Su administración .....	67
4.- Facultades del Consejo de Administración .....	68
5.- Facultades y obligaciones del gerente general .....	69
6.- Obligaciones de Ferrocarriles Nacionales de México .....	70
7.- Competencia en caso de controversia ..	70

#### UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

1.- Antecedentes .....	71
2.- Su creación .....	71
3.- Su objeto .....	71
4.- Autonomía universitaria .....	72
5.- Derechos de la Universidad .....	72
6.- Su organización .....	72
7.- Relaciones internas de la Universidad.	74
8.- Su patrimonio .....	74

#### COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS:

1.- Creación .....	77
2.- Cita de preceptos en vigor relativos a los salarios mínimos y Comisión Nacional que los fija .....	78
3.- Estructura de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos .....	83
4.- Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos .....	87
5.- Procedimiento ante las Comisiones Nacional y Regionales para la fijación de los salarios .....	88

	Pág.
6.- Responsabilidades y sanciones en caso de incumplimiento de los patrones al salario mínimo .....	90
7.- Relaciones internas de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos .....	91
8.- Salario mínimo fijado a los trabajadores al servicio del Estado .....	92

### CAPITULO III EL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO

1.- Naturaleza del juicio de amparo .....	93
2.- Concepto de amparo .....	95
3.- Concepto de defensa de Constitución .	98
4.- Diferentes controles de Constitución.	98
5.- Procedencia del juicio de amparo ....	101
6.- Concepto de acto reclamado .....	106
7.- Amparo contra leyes .....	107
8.- Principios fundamentales que rigen al juicio de garantías .....	110
9.- El juicio de amparo como acción .....	115
10.- Partes en el juicio de amparo .....	116
11.- Capacidad, personalidad y legitimación en el juicio de amparo .....	119
12.- La competencia en el juicio de garantías .....	120
13.- Competencia en materia de revisión ..	125
14.- Jurisdicción concurrente .....	127
15.- Incompetencia .....	127
16.- Acumulación en el juicio de amparo ..	128
17.- Figuras procesales en el amparo .....	130
18.- Improcedencias en el juicio de garantías .....	132
19.- Sobreseimiento en el juicio de amparo	136
20.- La sentencia en el juicio de garantías .....	138
21.- Recursos en el amparo .....	140
22.- Amparo indirecto o bi-instancial ....	142
23.- Procedimiento del juicio de amparo <u>in</u> directo .....	144
24.- El juicio de amparo directo o <u>uni-</u> instancial .....	152

	Pág.
25.- Suspensión del acto reclamado .....	154
26.- Suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto .....	156
27.- Suspensión del acto reclamado en el amparo directo .....	163

CAPITULO IV  
COMPENDIO DE ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO  
Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1.- Los organismos descentralizados como quejosos en el juicio de amparo .....	166
A) Casos en que los organismos descentra- lizados pueden ser quejosos .....	167
B) Derechos y obligaciones de los orga- nismos como quejosos .....	168
2.- Los organismos descentralizados como terceros perjudicados .....	169
A) Casos en que pueden ser terceros per- judicados .....	169
B) Derechos y obligaciones de los orga- nismos descentralizados como terceros perjudicados .....	170
3.- Los organismos descentralizados como autoridades responsables en el juicio de amparo .....	170
A) Criterio doctrinario .....	171
B) Criterio jurisprudencial .....	176
C) Criterio derivado del estudio del De- recho comparado .....	185
D) Criterio personal:	
a) Apreciación concreta si los orga- nismos descentralizados denomina- dos: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y - Servicios Sociales de los Trabaja- dores del Estado, Ferrocarriles Na- cionales de México, Universidad Na- cional Autónoma de México, Petró- leos Mexicanos y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, pueden - ser o no autoridades responsables en un juicio de amparo .....	187

	Pág.
b) Apreciación general .....	195
c) Derechos y obligaciones de los organismos descentralizados como autoridades responsables en un juicio de amparo .....	196
CONCLUSIONES .....	198
BIBLIOGRAFIA .....	202

## I N T R O D U C C I O N

El juicio de Amparo, institución suprema dentro de nuestro Derecho Mexicano, tiene un importante fundamento filosófico que sirve de base para la finalidad para la cual fue creado por nuestros juristas mexicanos; este fin y fundamento consiste en preservar los derechos naturales del hombre, es decir, tiene como finalidad salvarlos sin tomar en cuenta la nacionalidad, sexo, condición social o raza y siempre considerando a la persona, tanto física como moral, en un plano de igualdad dentro del campo jurídico. Es por ello que tomamos como base lo anterior nos preguntamos a menudo si un organismo descentralizado puede ser titular de las garantías que otorga nuestra Carta Magna, si puede ser parte en un juicio de amparo, esto es, si es factible que sea quejoso dentro de un juicio de garantías.

Estas y otras cuestiones las trataré de esclarecer en una forma concisa, pero a la vez clara dentro del desarrollo de este estudio cuyo tema se refiere a "El juicio de amparo y los organismos descentralizados".

A fin de contestar las interrogantes a que he hecho mención y teniendo para tal fin un método, es necesario establecer qué es un juicio de amparo; qué es una Constitución.

Esta última, considerándola desde un punto de vista filosófico es en mi opinión, aquella creada por el sentir de un pueblo y que está compuesta por un conjunto de normas jurídico-supremas que regulan la conducta jurídica de los individuos.

Al establecer el concepto de Constitución desde un punto de vista filosófico, se debe a que mi intención no es otra cosa más que el justificar lo enunciado respecto a la fundamenta---

ción filosófica del juicio de amparo a que me he referido.

Ahora bien, en cuanto al concepto del juicio de amparo se afirma que una característica importante de éste, es la que se refiere al considerarlo como medio para preservar y salvaguardar las garantías y derechos que la Constitución otorga, es decir, es una protección a la misma, pues la finalidad esencial es la salvaguarda de derechos del gobernado contra cualquier acto de autoridad que viole o trate de violarlos. 1/

Otra de las peculiaridades más importantes del concepto del juicio de amparo, es que éste puede hacerse valer por el gobernado cuando se vea afectado en su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad que trate de violar o haya violado las garantías que la Constitución le otorga, en virtud de que el citado juicio tiene como finalidad preservar las garantías individuales y sociales consagradas en nuestra Carta Magna.

En conclusión, si el derecho mexicano, a través de la Constitución crea tan magnífica institución jurídica, como es el juicio de amparo, podemos afirmar que un organismo descentralizado sí puede ser parte en el mismo y por consiguiente, gozar de las garantías consagradas por nuestra Ley Fundamental.

Y considerando la relevancia que en nuestra administración pública, representan los organismos descentralizados y la poca importancia que a su estudio se les ha dado, me atrevo con este modesto estudio, el cual, si bien es cierto puede ser deficiente, a tratar de determinar sus características en relación con el juicio de amparo.

---

1/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". México, 1971. Pág. 171.

## C A P I T U L O    I

### LOS ORGANOS DESCENTRALIZADOS

La administración pública en nuestro país - se encuentra organizada bajo dos formas o sistemas: la centralización y la descentralización.

La primera de ellas consiste en una situación de dependencia entre todos los órganos administrativos encontrándose jerárquicamente ligados al más alto funcionario público que es el Presidente de la República, a quien de conformidad con el artículo 89 de la Constitución le están encomendadas todas las funciones públicas. Estando autorizado para delegar en gran parte sus facultades según lo dispuesto por el artículo 90 de nuestra Ley Fundamental.

Por otro lado y por razones de orden jurídico, político, práctico, social o económico el Estado cada día interviene más en múltiples actividades, por lo que se han venido creando una serie de organismos descentralizados que realizan diversas funciones que corresponden a aquél, aun que como veremos posteriormente siguen dependiendo del poder central.

#### 1.- CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Al respecto, es conveniente indicar los diversos conceptos de lo que es la organización descentralizada administrativa, de los cuales séame permitido, citar entre ellos para una mejor exposición, los elaborados por los juristas Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga y Rogelio Martínez Vera.

El primero de ellos expone que: "La descentralización administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de Derecho Público, para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del

mismo". 2/

En tanto que Gabino Fraga manifiesta que -  
"La organización administrativa descentralizada  
consiste en confiar la realización de algunas ac-  
tividades administrativas a órganos que guardan  
con la administración central, una relación que  
no es la de jerarquía". 3/

Para el jurista Rogelio Martínez Vera, la -  
descentralización es "Una organización adminis-  
trativa de derecho público por la cual se crean  
entes dotados de personalidad jurídica y patrimo-  
nios propios, que se encargan de realizar deter-  
minadas actividades en forma y con carácter inde-  
pendiente del Ejecutivo Federal, pero sujetos en  
múltiples aspectos a su autoridad, dirección y -  
orientación". 4/

En mi opinión, el concepto de descentraliza-  
ción administrativa: "Es una forma de organiza-  
ción administrativa cuyos organismos gozan de pa-  
trimonio, personalidad y régimen jurídico pro-  
pios y que teniendo relativa autonomía orgánica  
y técnica, realizan fines establecidos por la -  
ley, sin existir una total desvinculación con el  
Estado".

Nos damos cuenta que en los conceptos aludi-  
dos se presentan características generales pro-  
pias de los organismos descentralizados, a saber:

1a.- Es una forma de organización administrativa,  
puesto que el organismo descentralizado rea-  
liza fines que corresponden al Estado, o -

---

2/ SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrati-  
vo". México, 1968, pág. 598.

3/ FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo". Mé-  
xico, 1971, pág. 203.

4/ MARTINEZ VERA ROGELIO. "Nociones de Dere-  
cho Administrativo". México, 1967, pág. 179.

o sea, realiza una actividad de interés público.

- 2a.- Tiene patrimonio propio, con el cual el organismo cumple su finalidad para el que fue creado.

Su patrimonio se forma, ya sea en su totalidad o parcialmente, con fondos o bienes federales o bien puede constituirse con el patrimonio de otros organismos descentralizados, o a través de subsidios, concesiones o derechos, que pueden ser aportados por el gobierno federal o de un impuesto específico. Lo anterior está determinado jurídicamente en el artículo 2o. Fr. I de la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

- 3a.- Personalidad Jurídica Propia, otorgada por la ley o decreto por el que se crea el organismo de referencia, es decir, dicha personalidad es independiente de la personalidad general del Estado, en cuyo caso, existe un control jurídico dependiente del poder central; en cambio, la personalidad jurídica del organismo deriva de un acto legislativo material, el cual es de derecho público, como lo es la ley del Congreso de la Unión y el decreto del Poder Ejecutivo.

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados los hace, que dentro del campo jurídico, sean sujetos capaces de ejercitar sus derechos y obligaciones a fin de desarrollar tanto su capacidad de goce como la de ejercicio.

- 4a.- La naturaleza jurídica es otra característica, que consiste en que un organismo descentralizado debe regirse, en cuanto a su funcionamiento total, en el texto expreso de la ley que lo constituye, por sus reglamentos, instructivos y por la Ley para el Con-

trol por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El citado régimen jurídico de los organismos descentralizados puede ser de derecho público, privado y mixto.

5a.- La Autonomía Técnica consiste en "no estar sujetos a los procedimientos usuales en la gestión administrativa y financiera de los órganos centralizados", es decir, tienen una autonomía en cuanto a su funcionamiento técnico con el objeto de realizar sus fines sin depender en una forma total del poder central. 5/

6a.- Autonomía Orgánica. "Es la existencia de un servicio público realizado por los organismos descentralizados por el cual tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central para la realización de su objeto". 6/

De tal afirmación, se desprende que esta clase de autonomía permite a los organismos descentralizados tener el poder de "decisión" para dictar libremente sus actos y obtener la consecución de su objeto. Este poder decisorio le es otorgado por el poder central, pero ello no quiere decir que los organismos mencionados estén sujetos a aquél bajo la jerarquía de la administración pública.

Cabe hacer notar que el poder de decisión de estos organismos es importante, ya que con ello se les permite tener diversas facultades, tales como la de dar orientación y sentido político a la actividad administrativa, la de nombrar algunas veces a sus funcionarios, en todas

---

5/ BUTTGENBACH ANDRES. "Manual Di Droit Administrative". París, 1954, pág. 87.

6/ Idem.

las veces a sus empleados técnicos, adecuados a la tarea del organismo. Pero es el caso que esta facultad no es ejercida en una forma total, ya que los consejeros, gerentes y algunas veces los empleados técnicos, son nombrados por el poder central por conducto del Presidente de la República o por los Secretarios de Hacienda, Gobernación o Patrimonio Nacional.

Otra de las peculiaridades del poder de decisión de los organismos es que a través de ella se resuelve sobre la utilización de los medios materiales de la administración, la disponibilidad de los bienes y la técnica que ha de utilizarse para la realización de sus fines.

Podríamos concluir que en los organismos descentralizados no existe plena autonomía orgánica por la simple razón de que el nombramiento de sus funcionarios por parte del poder central le resta la naturaleza de la referida autonomía de que está investido dicho organismo.

En un punto de vista particular debe ser de esta guisa, ya que si un organismo descentralizado realiza una función que le corresponde al Estado, éste tiene el derecho de "decidir" cuáles son las personas que han de dirigir el funcionamiento del organismo, a fin de tener una mejor consecución en sus fines.

A mayor abundamiento, el Estado al tener el poder de vigilancia sobre los referidos organismos traerá como consecuencia mejores beneficios hacia las personas con las cuales tiene relaciones externas.

Por último, haremos notar que diversos autores concuerdan que, cuando en un organismo descentralizado haya una autonomía técnica y no hay una autonomía orgánica, o viceversa, no se constituye verdaderamente esta clase de organismo.

Al respecto, el organismo de referencia no

podrá tener una total autonomía, pues se separaría definitivamente del poder del Estado, el cual debe tener unidad, en virtud de que fue creado por voluntad del pueblo por conducto de su soberanía.

## 2.- CREACION Y REQUISITOS PARA LA FORMACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Se fundamenta en el artículo 20. de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal vigente, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970, que a la letra dice:

"Para los fines de esta ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

"Cuando se mencione a los organismos descentralizados, se dirá simplemente

"organismos". 7/

Como se puede ver, la creación de los organismos se hace a través del Estado, ya sea por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión o bien por medio de un decreto del poder ejecutivo.

A) CONSTITUCIONALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA CREACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Se ha discutido mucho por diversos juristas, si la creación de los organismos es constitucional o inconstitucional. Este problema hay que definirlo desde dos puntos de vista:

- 10.- La creación de los organismos descentralizados por medio de una ley del Congreso de la Unión, es sin lugar a duda Constitucional, puesto que el Poder Legislativo tiene facultades para ello, en conformidad con lo dispuesto por los Arts. 28, 73 fracs. X, XXV, y demás relativos de la Constitución.
- 20.- La creación de dichos organismos por medio de decreto del ejecutivo federal es inconstitucional porque el Presidente de la República carece de facultades para legislar. Y más aún porque el decreto de referencia no cumple con los requisitos formales y materiales que exige el artículo 72 Constitucional. Y es inconstitucional además, porque va en contra de lo dispuesto por el artículo 49 de la ley fundamental.

---

7/ Los requisitos para constituir los organismos descentralizados son diferentes de los que se necesitan para crear las empresas de participación estatal, los cuales están especificados en el Art. 3o. de la Ley para el Control.

En relación con este tema, estamos de acuerdo con los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas - en lo concerniente a la afirmación que hacen al indicar que el problema que surge en este aspecto es por causa de que en la Constitución no hay disposición alguna que regule lo relativo a la creación, función, estructura, etc., de este tipo de organismos y que debería de haber, en virtud de que para la realización de los fines de la administración pública actualmente es conveniente la creación de dichos organismos, pues ello redundaría mayores beneficios a nuestro país en el aspecto económico y además, se evitaría un burocratismo innecesario en los trámites administrativos, con objeto de adquirir un mejor servicio público o social, la explotación de bienes y recursos propios de la Nación, o bien, adquirir un mejor avance dentro de la investigación científica y tecnológica y finalmente, tener mejores resultados en cuanto a los fines de asistencia o seguridad social que los organismos descentralizados desarrollan.

#### B) SU CREACION EN OTROS PAISES

En relación con este tema comparativo, nos dice el profesor Miguel S. Marienhoff que el modo de crear los organismos descentralizados debe ser a través de un precepto constitucional, pues el creado por ley iría en contra de la Ley Fundamental. 8/

Por otro lado en Uruguay, nos dice el profesor Sayaguez Lazo en su obra, que la creación de los referidos organismos se debe hacer por medio de una ley por así ordenarlo la Constitución de este país en los artículos 185, 187 a 193. 9/

---

8/ MIGUEL S. MARIENHOFF. "Tratado de D. Administrativo", pág. 382.

9/ SAYAGUEZ LAZO. "Tratado de D. Administrativo", pág. 166.

Otro de los países que reglamentan la creación de los organismos descentralizados, incluso constitucionalmente, es Francia, ya que en su constitución de 1958, en el artículo 34 se expresa que es la ley el medio por el cual deben crearse dichos organismos, llamándoles "Establecimientos Públicos".

Respecto a este mismo tema existe una interesante obra de Luis Muñoz en la que comenta las disposiciones de las constituciones de cada uno de los países de Iberoamérica; y donde encontramos que en Argentina y por conducto de su constitución, sancionada el 11 de marzo de 1949, en su artículo 83 Frac. 23a., es el Presidente de la Argentina quien tiene como atribución la de proveer todo lo relativo a la creación, funcionamiento y estructura de los organismos descentralizados, los cuales tienen por objeto la prestación de servicios públicos. 10/

La Constitución de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949, en su artículo 188 determina que las "instituciones autónomas" (organismos descentralizados) gozan de independencia y por lo que corresponde a su gobierno y administración, sus directores responden de la gestión administrativa que realicen.

Con base en los artículos 189 y 190 de la citada constitución se establece que es la Asamblea Legislativa, y por votación no menor de dos tercios del total de los miembros que la componen, la que tiene la facultad de crear a dichas instituciones las cuales se crean para la descentralización del servicio de la administración pública. Hay que hacer hincapié que la autonomía de esas instituciones no quiere decir que repre-

---

10/ LUIS MUÑOZ. "Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica", Ediciones Jurídicas Herrero, México, 1954, págs. 237 y 238.

sente una autarquía o autogobierno total, sino que es una autonomía que el organismo descentralizado o institución autónoma tenga para sí la norma de su acción, es decir, que el organismo tenga la facultad de gobernarse por sí mismo, pero sin desligarse del Estado.

La Constitución de Nicaragua de 10. de noviembre de 1950 contiene un capítulo especial denominado "Entes Autónomos o Servicios Descentralizados", por el que se resuelven todos los problemas inherentes a esta clase de organismos. Uno de estos preceptos en relación a éstos se encuentra el artículo 271 que indica: "Los servicios que constituyen el dominio industrial y comercial del Estado son administrados por Consejos y Directores autónomos, cuando así lo disponga la ley para la mayor eficacia del mismo servicio y para el bien público". 11/

En cuanto a la creación de las entidades autónomas el artículo 272 establece que es necesaria la mayoría absoluta de votos de cada cámara legislativa y para suprimir las existentes se requerirá la mayoría de dos tercios de votos del total de los miembros componentes de cada cámara. Igualmente en sus artículos 273, 274 y 275 de la Constitución de Nicaragua se fijan las bases para la estructura, funcionamiento, constitución, administración financiera de los entes autónomos o servicios descentralizados.

Uno de los países que más claramente se refieren a los organismos descentralizados es Uruguay, pues su Constitución sancionada el 26 de octubre de 1951 contiene un capítulo especial de

---

11/ LUIS MUÑOZ. Op. cit., Tomo I, pág. 1288. - "Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica", Ediciones Jurídicas Herre<sup>ro</sup>, México, 1954.

o Directores de los entes autónomos sólo darán lugar a recursos o acciones ante el Tribunal de lo contencioso administrativo o el poder judicial según lo disponga esta constitución o las leyes; sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes".

Asimismo, el artículo 199 de la Constitución uruguaya dice: "Cuando el poder ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión de los Consejos o Directores podrá hacerles las observancias que crea pertinentes. En caso de ser desatendidas, el poder ejecutivo podrá ponerlas en conocimiento de las cámaras de senadores y también podrá proponer los correctivos o solicitar las remociones que crea del caso. La cámara de senadores decidirá por tres quintas partes de votos del total de sus componentes."

La ley reglamentará las facultades del poder ejecutivo a que se refiere este artículo".

Si nos fijamos en la forma en que se encuentran redactados los artículos anteriores nos damos cuenta que contra las decisiones de los entes autónomos u organismos descentralizados, el gobernado en caso de verse afectado dentro de su esfera jurídica por ellas, tendrá derecho de recurrirlas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que es el encargado de conocer de la nulidad de actos administrativos definitivos cumplidos por la administración que sean contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

También las citadas decisiones pueden recurrirse ante el Poder Judicial, representada por la Suprema Corte de Justicia, la cual, tiene como facultad (Art. 239) entre otras, la de juzgar a todos los infractores de la Constitución de Uruguay, "declarando" la constitucionalidad de organismos se consideran, sin lugar a dudas, autoridades.

Los países que establecen la creación, funcionamiento, estructura, de los organismos descentralizados no tienen mayor problema. En cambio, en México sí se presenta el problema que nos ocupa a causa de la omisión que presenta la Constitución Mexicana al respecto, sobre todo en cuanto a la creación.

### 3.- OBJETO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Hay que recordar que el poder ejecutivo es el encargado de realizar las funciones administrativas, según lo dispuesto por el artículo 89 fracción I constitucional, por lo que para hacer más apropiadas dichas funciones, se crean diversos organismos descentralizados, los cuales tienen como OBJETO PRINCIPAL "el conseguir que el poder público tenga mayor eficacia en la acción que le corresponde para que de esta manera satisfaga necesidades sociales". 13/

Empero, hay que aclarar que el objeto de los organismos puede ser variable, dependiendo de consideraciones que pueden ser tanto políticas, técnicas, económicas, como de situaciones prácticas, que influyen para determinar dicho objeto.

El objeto principal de los organismos descentralizados es el que se forma con las siguientes características:

1a.- Los organismos realizan actividades que esencialmente corresponden al Estado, el cual, ya dijimos para hacer menos difícil su tarea, descentraliza algunas actividades, por lo que sus relaciones externas son de derecho público.

2a.- Realizan actividades que les fija la fracción II del artículo 2o. de la Ley para el

---

13/ SERRA ROJAS ANDRES. Op. cit., pág. 599.

Control del Gobierno Federal de los Organismos -  
Descentralizados y Empresas de Participación Es-  
tatal, y son:

- a) Prestación de un servicio público.
- b) La explotación de determinados bienes del -  
dominio público o privado del Estado.
- c) La prestación de servicios administrativos.
- d) Lo referente a la investigación científica  
y tecnológica.
- e) La obtención y aplicación de recursos para  
fines de asistencia e seguridad social.

En forma SECUNDARIA persiguen volver más -  
eficaz la acción del poder público, pues con --  
ello se permite individualizar el servicio y de-  
terminar el órgano que deba atenderlo, sin desli-  
garse totalmente del Estado.

El organismo para cumplimentar su objeto, -  
tiene una personalidad jurídica que lo hace ser  
titular de derechos y obligaciones.

Al decir que el organismo no se desliga en  
una forma total del poder central estamos cons-  
cientes de que si se hiciera se crearía un caos  
dentro de la Administración Pública, es por esta  
causa, que el Estado ejerce influencia directa -  
sobre esta clase de organismos, tanto en el or-  
den económico como en el administrativo.

Aunque hay que hacer notar que como todas -  
las actividades del ser humano no hay una perfec-  
ción, es obvio también, que en el organismo des-  
centralizado algunas veces se den inconvenientes,  
tales como la designación de algunos funciona-  
rios por causa política, malos manejos dentro de  
su administración, lo que trae como consecuencia  
una inexacta realización de sus fines u objeto -  
para el cual fue creado.

#### 4.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DES-- CENTRALIZADOS

Se basa esencialmente en el texto expreso de la ley, en especial por la ley para el Control ya referida, y por las leyes respectivas de cada uno de los entes descentralizados. Así vemos que el ISSSTE se rige por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el IMSS por la Ley del Seguro Social. Leyes que les fijan las normas relativas a regular las relaciones para con los miembros que los integran y las relaciones externas, otorgándoles una personalidad jurídica, patrimonio y autonomías propias.

La aplicación de las normas de trabajo para todo lo relacionado con los organismos descentralizados es competencia exclusiva de las autoridades federales en virtud de que así lo dispone el artículo 527 fracción XI de la Ley Federal del Trabajo que nos rige y que a la letra dice: "La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades Federales, cuando se trate de:

XI. Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

La ley que se aplica a los organismos descentralizados en caso de discrepancia con sus miembros en materia laboral es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

#### 5.- PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DES-- CENTRALIZADOS

Hemos venido reiterando que los organismos de referencia tienen como particularidad, entre otras, la de tener una personalidad jurídica propia que les es otorgada por la ley que los crea,

a fin de tener capacidad para ser titular de derechos y obligaciones y de esta manera desempeñar sus funciones con mayor libertad para los que fueron creados. Dicha personalidad, como les es otorgada por una ley del Congreso o por decreto del ejecutivo, es de derecho público.

La personalidad jurídica del organismo descentralizado difiere de la del Estado, ya que éste último no necesita ley alguna para que se le reconozca su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, en cambio los organismos sí necesitan, para tener titularidad en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, el reconocimiento de una ley o de un decreto del ejecutivo.

Duguit considera que el Estado no tiene personalidad, ya que solamente es un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados.

Winscheid enuncia que el Estado no tiene personalidad y que únicamente es un conjunto de bienes para cumplir determinados fines.

En síntesis, nuestra Constitución en sus artículos 39, 40, 41 y 49, otorgan al Estado la personalidad jurídica.

En cambio, a los organismos descentralizados es la ley o decreto que los crea, quien se las otorga.

Así, tanto el Estado como el organismo descentralizado son una realidad social que tienen personalidad jurídica propia que les permite ser titulares para ejercitar sus derechos y obligaciones.

## 6.- REGIMEN JURIDICO PROPIO

Está comprendido dentro de la misma ley o decreto que rige al organismo descentralizado. Dicho régimen puede ser de orden público o mixto.

## 7.- AUTONOMIA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De la Autonomía técnica nos dice Buttgenbach, que "los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa y financiera que le son aplicables a los servicios centralizados del Estado".

Esta clase de autonomía se presenta cuando tienen un sistema organizado tanto técnico como científico, utilizando para ello conocimientos tecnológicos modernos adecuados, con el fin de obtener mejores resultados en la consecución de sus fines.

La autonomía orgánica consiste en la libertad que tiene un organismo descentralizado, de designar a los funcionarios de dirección. Esta clase de autonomía la consideramos relativa pues el nombramiento muchas veces las hace el poder central.

También nos dice Buttgenbach que dicha autonomía supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía.

Y por motivo de esa autonomía los organismos citados tienen el poder de "decisión" por el cual las autoridades no están sujetos jerárquicamente al poder central. Por tal causa, dichos entes pueden resolver todo lo relativo a su administración, inclusive, el nombrar libremente al personal adecuado, resolver sobre la utilización de los medios de la administración, la disponibilidad de sus bienes, pero siempre teniendo la "vigilancia" por parte del poder central.

La autonomía económica consiste en que el organismo descentralizado puede manejar libremente su patrimonio de acuerdo con las normas establecidas al respecto en el decreto o ley que lo

crea. Aunque es relativa, ya que está ligada al Presupuesto General de la Nación y bajo la vigilancia de la Ley para el Control, lo que consideramos justificado, pues de otra manera si hubiera una total autonomía presupuestal se rompería la unidad que debe existir en el presupuesto de la Nación.

Y me fundo para afirmar que dicha autonomía es relativa en virtud del contenido en la Ley para el Control en los artículos 5, 6 Frac. IV, 7, 8 Frac. III, 14, 16, 17, 18 que reflejan una vigilancia y control por parte del Estado en este aspecto.

Una verdadera autonomía económica en los organismos descentralizados se considerará cuando no vaya en desacuerdo con lo dispuesto en la ley para el Control es decir, tendrá esta clase de autonomía sólo para el "mejor" manejo de los bienes que tengan, a fin de realizar su objeto y no dar lugar a ciertas desventajas tales como un despilfarro y abusos de los Consejos de Administración por inversiones indebidas, gastos innecesarios que ocasionarían una pésima administración económica.

#### 8.- DIVERSAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

León Duguit afirma que hay las siguientes formas de descentralización:

DESCENTRALIZACION REGIONAL.  
DESCENTRALIZACION PATRIMONIAL.  
DESCENTRALIZACION FUNCIONALISTA.  
LA CONCESION. 14/

El maestro Gabino Fraga sostiene que existen las siguientes:

14/ DUGUIT LEON. "Traite de Droit Administratif", París, 1921, pág. 17.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION.  
DESCENTRALIZACION POR COLABORACION. 15/

Andrés Serra Rojas manifiesta que pueden encontrarse los siguientes tipos:

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL.  
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO.

La clasificación que adoptaremos para su estudio es la siguiente: DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION, POR SERVICIO Y POR COLABORACION.

9.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA TERRITORIAL O POR REGION

"Es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene como finalidad la de crear una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios. Todo ello otorgado por el artículo 115 constitucional y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los Estados con el objeto de que atiendan sus necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". 16/

El anterior concepto lo considero muy completo, por lo que me adhiero a su contenido.

Este tipo de descentralización no es otra cosa que el municipio, el cual está instituido por el artículo 115 constitucional, que lo facultaba para realizar una función mixta de descentra-

15/ FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo", Tomo I, Edit. Porrúa, México, 1971, pág. 86.

16/ SERRA ROJAS ANDRES. Op. cit., pág. 610.

lización ya que desempeña aspectos políticos y administrativos.

El maestro García Oviedo expresa que Municipio es: "Un organismo infra-estatal constituido por familias situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad".

Para Manuel Ullón Ortiz "es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan por la periferia, la esfera de la vida doméstica que son participar por ello de la intimidad del hogar, son empero, una prolongación de este mismo lugar".

El Municipio u organismo descentralizado territorial o por región, tiene por parte de los tres poderes constituidos, las siguientes intervenciones:

- 10.- El Poder Legislativo local elabora el estatuto de la municipalidad que determina su organización y funcionamiento adecuado.
- 20.- El Poder Ejecutivo controla los actos del municipio cuando por aprobación del gobierno del Estado se otorga concesión para la celebración de contratos de tiempo prolongado. También es el que expide los reglamentos que sean necesarios al Municipio.
- 30.- El Poder Judicial realiza sus funciones jurisdiccionales respecto de los actos del Municipio en la misma forma en que las ejerce con respecto a los que provienen de las autoridades centrales.

Los órganos de representación del Municipio son:

a) El Ayuntamiento, quien tiene facultades de DECISION y consulta. Está integrado por el Presidente Municipal, regidores, síndicos y órganos consultivos, quienes son designados por elección popular.

b) Presidente Municipal o Alcalde, nombrados por elección popular y se encargan de que se cumplan y ejecuten las determinaciones del Ayuntamiento.

c) Regidores y Síndicos, son los encargados de auxiliar al presidente municipal en sus funciones.

d) Organos Consultivos, son los que tienen por objeto auxiliar el desempeño de las labores de planificación, y en general, de todos los problemas del Municipio.

e) Organos de Colaboración, son aquellos que tienen por objeto auxiliar al Municipio y para tal efecto son integrados por particulares, los cuales, pueden organizarse como Juntas de Mejoramiento cívico, moral y material.

Considero conveniente adelantar que los organismos descentralizados por Región o Municipio tienen el carácter de autoridad en relación con el artículo 103 Fracción I constitucional, en virtud de que sus autoridades comparten el poder del Estado.

## 10.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO

Buttgenbach expresa que este tipo de descentralización es:

"Un modo de organización administrativa mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determina-

das actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos.

La descentralización por servicio, en un particular punto de vista, es una organización administrativa que tiene como finalidad el realizar un servicio público o cualesquier otro fin especificado legalmente empleando para ello, el personal y técnica especializado obteniendo a cambio una remuneración económica de las personas ligadas a él.

Su régimen jurídico es de derecho público, aunque en ocasiones es mixto, en virtud de que se aplican en sus relaciones normas de derecho privado y público.

Su autonomía técnica le permite la utilización de procedimientos técnicos adecuados y la selección de su personal que redunda en beneficio de sus beneficiarios.

Su autonomía orgánica es relativa, pues ya hemos indicado que la mayoría de sus funcionarios u órganos de dirección son nombrados por el ejecutivo y por tal motivo les es aplicable la Ley de Responsabilidades cuando incurran en delitos o faltas oficiales por motivo de sus funciones.

La doctrina se pregunta si las autoridades o funcionarios y empleados de los organismos descentralizados por servicio se consideran públicos.

A la pregunta citada consideramos que sí pueden tener la calidad de "públicos", en virtud de las siguientes razones:

1a.- Porque representan un organismo que realiza fines que corresponden al ejecutivo.

2a.- Porque los fines u objeto que realizan son de orden público.

3a.- Porque en un momento dado se les pueden aplicar las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación.

4a.- Porque sus designaciones, la mayoría, son hechas por las Secretarías de Hacienda, Patrimonio y de Gobernación.

Por otro lado, ya dijimos que su creación es por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, creándose por medio del segundo caso, diversos organismos tales como el de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Compañía Nacional de Subsistencias Populares, fundándose para ello en los artículos 89 Frac. I de la Constitución, 2o. de la Ley para el Control, 25 Frac. II del Código Civil, entre otros.

Hemos venido reiterando que para la creación de los organismos descentralizados por medio de decreto, éste debe satisfacer las formalidades exigidas por el artículo 72 Constitucional.

Aunque el problema desaparecería si hubiera un precepto o preceptos constitucionales que se refirieran a todo lo relacionado con dichos organismos, ya que los creados por decreto con base en el artículo 2o. de la Ley para el Control es inconstitucional, pues el Presidente de la República no puede tener facultades legislativas según se desprende de la interpretación del artículo 49 constitucional.

#### 11.- DIVERSAS DENOMINACIONES Y FORMAS DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La descentralización administrativa por servicio, nos dice Serra Rojas, tiene diversas formas y por lo tanto, diferentes denominaciones aceptadas por las leyes mexicanas. Dichas formas y denominaciones son las siguientes:

1a. Establecimientos Públicos.

- 2a.- Comisiones y Corporaciones.  
 3a.- Instituciones Nacionales de Crédito.  
 4a.- Otras formas de denominación, tales como: -  
 Institutos, Patronatos, Patrimonios, Juntas,  
 Fondos y otras más. 17/

1a.- Los Establecimientos Públicos son una forma de organización descentralizada proveniente del derecho francés, que se rige por el derecho público. Esta forma está expuesta en nuestra legislación concretamente en el artículo -- 1329 del Código Civil que indica:

"La herencia o legado que se deje a un establecimiento público, imponiéndole algún gravamen o bajo alguna condición, sólo serán válidos si el gobierno los aprueba".

Como vemos, el precepto antes mencionado -- viene a reafirmar nuestra postura al señalar que los fondos de los entes descentralizados son -- equiparados a ingresos públicos y naturalmente -- tienen restringida su autonomía económica.

Unicamente en la lista de la Secretaría del Patrimonio Nacional de los diversos organismos -- existentes en el país, se menciona al Ingenio -- del Mante como organismo descentralizado en forma de Establecimiento Público Federal.

2a.- Las Comisiones y Corporaciones Administrativas tienen su origen en el derecho anglosajón y son una forma de organización administrativa constituida legalmente con funciones de tipo descentralizado, desconcentrado, intersecretarial, internacionales, desaparecidas y transformadas.

Los diversos organismos descentralizados -- por Comisión que existen actualmente en nuestro país, están enunciadas en la lista publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de septiembre de --

1973, expedida por la Secretaría del Patrimonio Nacional por conducto de su Dirección General de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y son las siguientes:

- Comisión Federal de Electricidad.
- Comisión de Fomento Minero.
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas.
- Comisión del Papaloapan.
- Comisión del Río Balsas.
- Comisión del Río Fuerte.
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- Comisión de Aguas del Valle de México.
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de la Baja California.
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.

A las anteriores Comisiones descentralizadas se agregan las siguientes:

- Comisión Nacional de Energía Nuclear.
- Comisión Nacional del Maíz.
- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (en mi opinión es de tipo desconcentrado).
- Comisión Nacional de Cinematografía.
- Comisión Nacional de la Caña de Azúcar.
- Comisión de Planificación Regional de Acapulco.
- Comisión Federal de Fomento Industrial.
- Comisión Coordinadora de la Investigación Científica.
- Comisión Forestal del Estado de Michoacán.

Como todo organismo descentralizado las anteriores comisiones tienen las mismas características que en tema aparte ya explicamos.

3a.- Las Instituciones Nacionales de Crédito

to, son una forma de descentralización controladas por el poder central, ya que la mayoría de sus fondos pertenecen al Estado.

Estas instituciones, a las que Serra Rojas llama Empresas Públicas, realizan un servicio público descentralizado no controladas por la Ley para el Control, según lo dispuesto por el artículo 10. Fracción I del mismo ordenamiento.

La regulación jurídica de estas instituciones se basan en el Reglamento sobre Instituciones Nacionales de Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial el 29 de junio de 1959, por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 31 de mayo de 1941, además por la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

A manera de información citaremos como Instituciones Nacionales de Crédito de tipo descentralizado las siguientes:

Banco de México, S.A.  
 Nacional Financiera, S.A.  
 Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.  
 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.  
 Banco Nacional Cinematográfico, S.A.  
 Banco Nacional del Pequeño Comercio del D.F., S.A.  
 Banco Nacional de Transportes, S.A.  
 Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A.  
 Uniones Nacionales de Crédito, S.A.  
 Patronato del Ahorro Nacional, S.A.  
 Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo.  
 Nacional Monte de Piedad.  
 Institución de Ahorro.  
 Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.  
 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.  
 Financiera Nacional Azucarera.  
 Bancos Agrarios.  
 Banco Agropecuario.

4a.- Otras formas y denominaciones de tipo

descentralizado lo son los Institutos, Patronatos, Patrimonios, Juntas, Fondos y otras. Las citadas provienen del derecho español y francés y pueden crearse en forma desconcentrada, descentralizada y en ocasiones mixtas.

Es obvio que cuando se dan en forma descentralizada realizan funciones que corresponden al Estado y en especial, las que enuncia el artículo 2o. de la Ley para el Control, teniendo a la vez, las mismas características que ya se han mencionado para esta clase de organismos.

En seguida, citaré los institutos que son descentralizados, a saber:

Instituto Mexicano del Seguro Social.  
 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
 Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez.  
 Instituto Mexicano de Comercio Exterior.  
 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.  
 Instituto Nacional de Protección a la Infancia.  
 Instituto Mexicano del Café.  
 Instituto Nacional de Cardiología.  
 Instituto Nacional de Neumología.  
 Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.  
 Instituto Nacional de Cancerología.  
 Instituto Nacional de Energía Nuclear.  
 Instituto Nacional de Antropología e Historia.  
 Instituto Mexicano del Petróleo.  
 Instituto Nacional Indigenista.  
 Instituto Nacional de la Nutrición.  
 Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores.

Entre los Patronatos de tipo descentralizado sujetos al control del gobierno federal, se encuentran: el Patronato del Maguey y el del Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho".

En relación con los mismos existe un decre-

to que los atañe, en cuanto que dispone que todos los patronatos de este tipo deben hacer entrega a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, los ingresos que por la prestación de sus servicios obtengan. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial el 22 de enero de 1942.

En la multitudada lista de la Secretaría de Patrimonio Nacional únicamente se encuentra el denominado "Patrimonio Indígena del Valle de Mezquital" como organismo descentralizado cuya denominación es: Patrimonio.

Las Juntas de tipo descentralizado sujetas al control y vigilancia del gobierno federal son:

Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos y Juntas Federales de Mejoras Materiales en c/u de la mayoría de los Estados.

Encontramos un solo ejemplo de Fondo de tipo descentralizado denominado "Fondo Nacional de Fomento Ejidal".

Finalmente, otras denominaciones que son formas descentralizadas y que inclusive están en la lista de la Secretaría de Patrimonio Nacional como organismos descentralizados, son los siguientes:

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.  
Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.  
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.  
Centro Materno Infantil General Maximino Avila - Camacho.  
Comité Administrador del Programa Federal de Construcciones de Escuelas.  
Comité de Unificación de Frecuencia.  
Compañía Nacional de Subsistencias Populares.  
Consejo de Recursos Naturales No Renovables.  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Consejo Nacional de Fomento Educativo.  
 Dirección de Pensiones Militares.  
 Ferrocarriles Nacionales de México.  
 Forestal Vicente Guerrero.  
 Hospital Dr. Manuel Gea González.  
 Industrial de Abastos.  
 Petróleos Mexicanos.  
 Lotería Nacional para la Asistencia Pública.  
 Productora Nacional de Semillas.  
 Productos Forestales de la Tarahumara.  
 Productos Forestales Mexicanos.  
 Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito  
 Federal.  
 Sistema de Transporte Colectivo (METRO).

Hay que hacer notar que de los organismos -  
 enunciados algunos trabajan en forma de Patrona-  
 tos, otros por Servicio y unos por Colaboración,  
 pero todos ellos tienen las mismas característi-  
 cas generales que los hace ser descentralizados.  
 Como vemos no encuadran a la Universidad Nacio-  
 nal Autónoma de México, el cual es una organiza-  
 ción descentralizada en toda forma.

## 12.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR COLABO RACION

Es expuesta por Gabino Fraga como una de -  
 las formas de descentralización administrativa,  
 diciéndonos que se presenta cuando el Estado va  
 adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada,  
 ésto es, la empresa privada realiza fines actuan-  
 do en nombre propio, en cambio los organismos -  
 descentralizados por región y por colaboración -  
 actúan en interés del Estado. 18/

Donati expresa que son dos los elementos -  
 que caracterizan a los organismos descentraliza-  
 dos por colaboración, a saber:

10.- El ejercicio de una función pública, es de-

---

18/ FRAGA GABINO. Op. cit., pág. 228.

cir, una actividad desarrollada en interés del Estado.

20.- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

Por otro lado, el maestro Gabino Fraga expresa que los organismos descentralizados por colaboración no son organismos privados pues están realizando funciones públicas. En mi opinión, no son de carácter privado pues están realizando funciones públicas correspondientes al Estado, por lo que no pueden sustraerse a la intervención por parte de éste, ya que él se reserva las facultades necesarias para conservar la unidad del mismo, las cuales son el control y vigilancia sobre los organismos descentralizados, según lo dispuesto por la Ley para el Control.

Para crearse los organismos descentralizados por colaboración es necesario, independientemente de una Ley o Decreto, la autorización por parte del poder público y su reconocimiento a fin de que dicho organismo ejercite su "colaboración" a la función administrativa determinándoles las funciones públicas que presten.

En este sentido el maestro Serra Rojas no las denomina organismos descentralizados por colaboración sino empresas públicas descentralizadas ó empresas de estado o institución pública que presta un servicio o que produce bienes materiales.

Así, se dice que actualmente en nuestro país existen Empresas Productoras de bienes materiales, verbigracia Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Abastos del Distrito Federal y otras más.

También se ha indicado que dentro de las empresas públicas descentralizadas que tienen por objeto la prestación de un servicio, se encuen--

tran el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes de Ingresos, Sistema de Transporte Colectivo y otros, pero nosotros ya dijimos que son organismos descentralizados de servicio.

En un punto de vista muy particular, organismo descentralizado por colaboración o empresa pública es aquella que en su funcionamiento se encuentra descentralizada para realizar fines sociales con interés de lucro hacia cualquier gobernado.

En cambio, para Serra Rojas es "la organización de una actividad económica por el Estado con entidades de derecho público en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial que se propone intervenir en el proceso productivo para la satisfacción de determinadas necesidades sociales". 19/

Fernando Garrillo Falla conceptúa a la empresa pública como "Una entidad administrativa que por razones de un interés público o de lucro se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica asumiendo el riesgo de tal materia".

Naturalmente nos damos cuenta que el régimen jurídico de las empresas públicas, que no son otra cosa que organismos descentralizados por colaboración, es de derecho público por lo que sus actos en un momento dado pueden ser "actos de autoridad".

Aunque hay que hacer notar que las Empresas públicas muchas veces en la práctica tienen funciones que son propias a la descentralización por

---

19/ SERRA ROJAS ANDRES, Op. cit., pág. 666.

servicio, y en ocasiones mixtas, como es el caso de las Instituciones Nacionales de Crédito, en donde los bienes son aportados en su mayoría por el Estado, prestando un servicio y obteniendo con ello un lucro.

Dentro del Derecho administrativo mexicano, se encuentran las empresas semipúblicas llamadas también empresas de economía mixta o empresas de participación estatal, dentro de las cuales, hay un interés económico por parte del Estado, pero su funcionamiento es equiparado al de la empresa privada y controladas y vigiladas, sobre todo en el aspecto económico, por el gobierno federal, según lo dispuesto en la Ley para el Control.

Para distinguir concretamente cuáles son las empresas de participación estatal existentes en nuestro país, nos remitimos a la lista de la Secretaría del Patrimonio Nacional de 4 de septiembre de 1973, que nos da a conocer 234 empresas de este tipo sujetas al control y vigilancia del gobierno federal.

Como vemos, México ha venido obteniendo grandes progresos en el aspecto económico debido a la creación de diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal que tienen un objeto social y un fin práctico, de tal manera, revisten gran importancia en todas las manifestaciones de la sociedad, por lo que evidentemente tienen relaciones para con el amparo mexicano como veremos posteriormente.

### 13.- RELACIONES INTERNAS Y EXTERNAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Las relaciones internas son aquellas que se efectúan entre el organismo y los miembros que lo componen y están reguladas por las leyes respectivas de cada organismo, variando según el tipo de ente que se haya creado.

Las relaciones externas son aquellas que se

C A P I T U L O I I  
ANALISIS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1.- SU CREACION

Es sin duda uno de los más importantes organismos descentralizados creados en nuestro país, en virtud de la relevancia del servicio público de carácter nacional que realiza beneficiando a colectividades ligadas al Instituto, del cual reciben asistencia médica, protección de medios de subsistencia y servicios sociales; y en forma general, el Instituto garantiza el derecho humano a la salud y justicia social, con el fin de otorgar el bienestar en lo individual y en lo colectivo. Bienestar que verdaderamente se realiza pues muchas veces el trabajador lo obtiene sin pagar un solo centavo, tal es el caso del que percibe el salario mínimo.

México, al implantar y al realizar el Seguro Social, ha sido fiel a los postulados de nuestra Constitución, ya que por reformas a su artículo 123 fracción XXIX se establece que es de utilidad pública.

2.- DENOMINACION

El artículo 50. de la Ley del Seguro Social vigente, de fecha 10. de abril de 1973 es el que establece dicha denominación, cuando indica:  
"La organización y administración del Seguro Social en los términos consignados en esta ley está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".

### 3.- OBJETO DEL SEGURO SOCIAL.

Tiene como objeto realizar una función dentro del ámbito de la Previsión Social, la cual - consiste en diversos aspectos según sea el régimen a que se haya ligado con el Instituto. Pues hay que recordar que el Seguro Social puede comprender el régimen obligatorio, voluntario y la prestación de servicios sociales de beneficio colectivo.

En este aspecto el maestro Jorge Trueba Barrera considera que:

"...las garantías sociales de trabajo y seguridad social son independientes y se complementan entre sí, porque tiene la finalidad de tutelar actividades del trabajador - frente al patrón y GARANTIZARLO EN SU SALUD, INFORTUNIO E INCAPACIDADES y a la vez con - el Seguro Social se resuelven conflictos entre trabajadores y patrones sobre accidentes, enfermedades profesionales, etc.". 21/

En cuanto al régimen obligatorio se establece en la ley que rige al Seguro Social, que es - la afiliación obligatoria del trabajador, por - parte del patrón que lo contrata, en el Instituto de que hablamos.

Al estar afiliado al IMSS automáticamente - quedan cubiertos los riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como el seguro de - guardería para hijos de asegurados.

El régimen voluntario surge cuando el asegurado ya habiendo sido dado de baja y hubo pagado

---

21/ TRUEBA BARRERA JORGE. "El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo", Editorial Porrúa, - S.A., México, 1963, págs. 108 y 109.

cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, ejercita su derecho a continuar voluntariamente en el Seguro Social para de esta forma, seguir gozando de los seguros arriba indicados o bien cualquiera de ellos. Para tal efecto, el asegurado tendrá que pagar las cuotas obrero-patronales respectivas bimestralmente, anualmente o adelantadas. Y para pedir el seguro voluntario existe el término de un año contado a partir del día siguiente de la fecha de baja.

La incorporación al régimen obligatorio en forma voluntaria es otra de las formas para afiliarse al Instituto y gozar de las prestaciones que el mismo otorga.

#### 4.- PERSONAS QUE EN FORMA OBLIGATORIA SE DEBEN ASEGURAR.

Los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social indican que son:

a) Personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, independientemente del acto que le dé origen o de la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón, aún cuando éste goce de exención de impuestos o derechos.

b) Miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras y mixtas.

c) Ejidatarios o comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

d) Trabajadores de industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.

e) Ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o co-

merciales o en razón de fideicomisos.

f) Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que para la explotación de recursos están sujetos a contratos de asociación, producción, - financiamiento y de otro género similar a los anteriores.

g) A pequeños propietarios con más de 20 - hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados - crediticiamente.

h) Ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.

i) Los patrones personas físicas con trabajadores a su servicio.

## 5.- APLICACION TERRITORIAL DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Se establece principalmente en el artículo 10. de dicha ley que dice:

"La presente ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece".

Como vemos, la actual ley ha tenido un notable progreso en este aspecto, pues la de 31 de diciembre de 1942 sólo era aplicable al Distrito Federal, lo que se reflejaba una desigualdad en el goce al derecho a la salud que consagra la presente ley.

## 6.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.

Entre los DERECHOS más importantes del patrón, se encuentran los contenidos en los artículos 29, 44, 59 y 274 de la Ley del Seguro Social y son:

a) Descontar las cuotas, que ha de pagar el trabajador, del salario percibido de éste (art. 44 y 29 de la Ley).

b) Que se le releve de la responsabilidad - que establece la Ley Federal del Trabajo sobre - riesgos de trabajo, en caso de que el trabajador se haya asegurado contra dichos riesgos (art. - 59).

c) Pactar seguros adicionales en beneficio de sus trabajadores.

d) Recurrir ante el CONSEJO TECNICO los actos definitivos dictados por el Instituto, a través del recurso de Inconformidad que le otorga - el artículo 274 de la Ley de referencia.

Entre las obligaciones del patrón se encuentran fundamentalmente las siguientes: (art. 19)

a) Registrarse e inscribir a sus trabajadores al Instituto, comunicar las altas y bajas, - modificaciones en los salarios (art. 45).

b) Llevar registros de sus trabajadores como nóminas, listas de raya, etc. y conservarlos durante cinco años.

c) Enterar a tiempo al Instituto el importe de las cuotas obrero-patronales.

d) Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo estblecidas por la propia ley, decretos y reglamentos.

e) Facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto.

f) Pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores que perciben el salario minimo.

g) Dar aviso al Instituto del accidente o enfermedad del trabajo (art. 58 de la ley que nos ocupa).

h) Las demás que establezca la ley o sus reglamentos.

## 7.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR.

Tienen DERECHO a:

a) Ser asegurados por el patrón (art. 12).

b) Oponerse al embargo de sus prestaciones que les corresponden, tanto a ellos como a sus beneficiarios, hecha excepción de las obligaciones alimenticias (art. 12).

c) Que no se les descuenten más de lo que la tabla fija para el pago de las cuotas al Instituto (art. 33).

d) La obtención y pago de prestaciones que tiene derecho, tales como riesgos de trabajo y otros (art. 11).

e) Ocurrir, ya sea ante el Consejo Técnico, cuando esté inconforme con la calificación que del accidente o enfermedad haga el Instituto o ante la autoridad laboral competente. La junta laboral a que se refiere esta obligación es la federal (art. 274 de la Ley del Seguro Social).

f) Recibir las prestaciones correspondientes al seguro de enfermedades y maternidad durante 8 semanas, después de haber quedado privado de trabajo remunerado, siempre y cuando haya cubierto las cotizaciones semanales exigidas por el artículo 118 de la ley referida.

g) Que los trabajadores que se encuentren en estado de huelga reciban las prestaciones médicas durante el tiempo que dure aquélla (art. 118 párrafo 2o. de la Ley del Seguro Social).

h) Conservar los derechos que tuvieran adquiridos a pensiones en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte por un período igual a la cuarta parte de tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, en caso de que los asegurados hayan dejado de pertenecer al régimen del seguro obligatorio (art. 182).

i) En caso de que el asegurado haya dejado de pertenecer al Instituto y si reingresara tendrá derecho a que se le reconozca el tiempo cubierto por sus cotizaciones, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos por el artículo 183 de la ley.

j) Recibir ayuda para gastos de matrimonio.

k) Seguir en el Instituto en forma voluntaria, según lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley del Seguro Social.

Las obligaciones del trabajador en el Instituto, son entre otras:

a) Cubrir las cotizaciones correspondientes.

b) Someterse a exámenes médicos y tratamientos que estime conveniente el Instituto a fin de que obtenga las prestaciones en dinero en caso de accidente o enfermedad de trabajo.

c) Recabar del Instituto su tarjeta de identificación.

## 8.- FACULTADES O ATRIBUCIONES DEL IMSS.

El artículo 240 y otros preceptos de la Ley del Seguro Social enuncian cuáles son las atribuciones que el organismo tiene, a saber:

a) Administrar los diversos ramos del organismo y prestar los servicios de beneficio colectivo.

b) Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos.

c) Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley.

d) Invertir sus fondos.

e) Realizar toda clase de actos jurídicos - para cumplir sus fines por los cuales se creó el organismo. Esta facultad le permite tener su propia personalidad jurídica.

f) Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los trámites legales.

g) Organizar sus dependencias.

h) Difundir conocimientos y prácticas de - previsión y seguridad social.

i) Registrar a los patrones, inscribir a - los trabajadores y precisar los grupos de salarios (art. 25).

j) Dar de baja en el régimen a los trabajadores asegurados cuando se extinga una empresa, así como el establecer los procedimientos para - la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento - de prestaciones.

k) Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás obligados.

l) Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos.

m) Determinar y hacer efectiva la práctica de inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales.

n) Llevar a cabo las investigaciones sobre riesgos de trabajo.

ñ) Coordinar su trabajo junto con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para realizar campañas de prevención contra accidentes y enfermedades de trabajo (art. 89 en relación con el 25 de la ley).

o) Subrogarse para con el patrón a fin de que éste haga provisionalmente los gastos de funeral del trabajador, para posteriormente hacer los descuentos respectivos en los pagos de cuotas obrero-patronales que haga en su oportunidad el patrón (art. 192).

p) Celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios con los patronos que tengan en sus establecimientos guarderías.

q) Celebrar convenios con los patronos y representantes de los obreros para cambiar el porcentaje de las cuotas sobre el salario que perciba.

r) El organismo podrá contratar seguros facultativos y adicionales para proporcionar las prestaciones en especie de manera efectiva y satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o colectivos de trabajo que fueren superiores a las que establecen para el régimen obligatorio del seguro social. Esta facultad la otorga el art. 124 y 126 de la ley de referencia, dando lugar a relaciones de coordinación y de carácter externas.

s) El Instituto tiene derecho a tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal de las oficinas públicas a fin de obtener los datos e informes que crea necesarios, siempre y cuando no haya una prohibición legal para ello (art. 241 de la ley).

## 9.- PATRIMONIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Es propio y lo constituyen las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos, la contribución del Estado, recursos referentes a los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan los bienes del Instituto, así como las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan en su favor y cualquier otro ingreso.

Una de las ventajas para poder el organismo ampliar su patrimonio, es el de estar exento de impuestos y sus ingresos en ningún momento podrán gravarse por la Federación, Estados y Municipios. Dichas exenciones también comprenden las del timbre y franqueo postal; sin embargo, el Instituto está sujeto a los pagos de derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos. Todo lo indicado se encuentra contenido en los artículos 242 y 243 de la Ley del Seguro Social.

Asimismo, el artículo 244 de la misma ley nos indica que el IMSS se considera de acreditada solvencia y no está obligado, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales, ni aun tratándose del juicio de amparo.

Los bienes del Instituto no son susceptibles de embargo, en virtud de la prestación del servicio público que otorga a la colectividad.

## 10.- ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

De conformidad con el artículo 246 de la Ley del IMSS, los órganos superiores del Instituto son la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia.

La Asamblea General es la autoridad suprema

del Instituto y se compone de treinta miembros, de los cuales 10 son designados por el Ejecutivo Federal, 10 por las organizaciones patronales y 10 por las organizaciones de trabajadores, durando en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La Asamblea General es presidida por el Director General y puede reunirse en forma ordinaria una o dos veces al año y extraordinaria cuantas veces sea necesario, ya sea para aprobar o modificar el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de las actividades del Instituto, el Presupuesto de egresos para el año siguiente, el informe de la Comisión de Vigilancia, así como el de la aprobación o modificación del balance actuarial que presenta cada trienio el Consejo Técnico, verificar si el balance actuarial presenta superávit, en cuyo caso, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia y finalmente discutir, aprobar o modificar las decisiones a fin de mejorar las prestaciones de los diferentes ramos del seguro social.

El Consejo Técnico es el representante legal y administrador del Instituto y está integrado por doce miembros, de los cuales cuatro son designados por los representantes personales, cuatro por los de los trabajadores y cuatro por el Estado.

El Consejo tiene como atribuciones, las siguientes:

1a) Decidir sobre las inversiones de los fondos del IMSS.

2a) Resolver sobre operaciones del Instituto que no sean importantes.

3a) Establecer y clausurar delegaciones del Instituto.

4a) Convocar a asamblea general ordinaria o extraordinaria.

5a) Discutir o aprobar el presupuesto de ingresos y egresos.

6a) Expedir los reglamentos interiores.

7a) Conceder o rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes.

8a) Nombrar y remover al secretario general, subdirectores, jefes de servicio y delegados.

9a) Extender el régimen obligatorio del seguro social y autorizar la iniciación de los servicios.

10a) Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio.

11a) Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas.

12a) Conceder a los derechohabientes el disfrute de prestaciones médicas y económicas cuando no esté cumplido un requisito legal y que dicho otorgamiento sea justo y equitativo.

Y de una manera general las demás que la propia ley y reglamentos le confieran, como es el caso del artículo 247 de la ley, en que se faculta al Consejo Técnico a avocarse al conocimiento del recurso de inconformidad presentada por los trabajadores, patronos, etc. contra las decisiones del Instituto (arts. 252 y 253 de la ley).

La Comisión de Vigilancia tiene, entre otras atribuciones, vigilar el aspecto económico del Instituto, tales como la vigilancia de inversiones que se hagan, practicar auditorías de los balances contables, etc.

La Dirección General está a cargo del Direc

tor General y es nombrado por el Presidente de la República, tiene como atribuciones las siguientes:

a) Presidir las sesiones de la asamblea y del consejo técnico.

b) Ejecutar los acuerdos del propio consejo.

c) Representar al IMSS ante toda clase de autoridades, organismos y personas, gozando de facultades generales y especiales, las que puede delegar o sustituir.

d) Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades así como el de elaborar el programa de labores y el presupuesto para el siguiente período.

e) Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial.

f) Presentar al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos.

g) Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios como el secretario general, subdirectores, jefes de servicio y delegados.

h) Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores.

Asimismo, el Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, resolviendo en definitiva la Asamblea General (arts. 256 a 258 de la Ley del Seguro Social).

#### 11.- PROCEDIMIENTO DE LOS RECURSOS EN EL IMSS.

Los acuerdos del Instituto que decidan sobre la concesión, rechazo o modificación de una

pensión, deben ser fundados y motivados indicando a la vez, el monto de la cuantía y método por el cual se llegó a tal decisión, la que se le hará saber al interesado para que en el término legal la impugne ante el Consejo Técnico por medio del recurso de INCONFORMIDAD enunciado por el artículo 274 de la ley.

En efecto, en forma general, el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se refiere en forma concreta al recurso de inconformidad y en virtud de que lo considero importante y para no omitir algún aspecto que pueda llevarnos a confusiones lo transcribiré:

"Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto de finitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente". El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior".

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos".

El artículo 267 de la ley que nos ocupa establece que "el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal".

El artículo 268 nos dice que para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrar--

los y percibirlos, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias".

El artículo 271 contiene el procedimiento administrativo que se refiere a la ejecución de las liquidaciones de que hablamos en el artículo anterior y que no hayan sido cubiertas puntualmente al Instituto; dicha ejecución está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las normas que para tal efecto con- signa el Código Fiscal de la Federación, pues con ellas las oficinas ejecutoras, dependientes de la Secretaría mencionada, son las encargadas del requerimiento y cobro de los créditos, los cuales ya cobrados, se entregan al Instituto.

Cuando existen concursos u otros procedimientos similares, los créditos del Instituto tendrán preferencia en los mismos términos en que se consideran preferentes, a los créditos fiscales.

Por último, en este punto de estudio la ley del Seguro Social es clara al determinar que los asegurados o beneficiarios de éstos y el Instituto, sobre las controversias entre el Instituto y se resolverán ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, participando el Instituto en esta litis como parte demandada. Dicha competencia se fija aún sin haber agotado el recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la ley.

En cuanto a las relaciones internas, cuando surjan controversias entre el Instituto y sus propios trabajadores se regirán conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, con ello se sitúa al Instituto como simple patrón. Esta afirmación se funda en el artículo 245 de la ley.

## 12.- LA PRESCRIPCION EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Prescriben en cinco años, el derecho del Instituto de fijar en cantidad líquida los créditos a su favor y la obligación de los patrones de enterar las cuotas vencidas y capitales constitutivos. Esta clase de prescripción se ajustará a lo dispuesto por el Código Fiscal.

Prescriben en un año, la obligación del Instituto para que éste pague a los interesados cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial, subsidios por incapacidad para el trabajo y por maternidad, así como la ayuda para gastos de funeral y los finiquitos que establece la ley.

Prescribe en seis meses la obligación de pagar la dote matrimonial por parte del Instituto en favor del Asegurado.

## 13.- RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

El director general, consejeros y empleados del Instituto se encuentran sujetos a las responsabilidades civiles y penales, aplicándoseles la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Asimismo, el Instituto a través de la Secretaría de Previsión Social impone multas que varían de \$ 200.00 a \$ 5,000.00 a los patrones que por actos u omisiones traigan perjuicios al trabajador o al Instituto. Estas sanciones, repito, son impuestas por la Secretaría de referencia y ejecutadas por las oficinas ejecutoras de la Secretaría de Hacienda.

En relación con este mismo punto de estudio, el Código Fiscal de la Federación (art. 42 Fracs. II, IV y IX) dispone que se impondrán al patrón las sanciones que este Código enuncia, si ocultan datos, informaciones falsas, evadan el pago

de cuotas obrero-patronales o paguen una cantidad inferior a las que deban pagar. Dichas sanciones son impuestas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, independientemente de la exigibilidad de las prestaciones al infractor - que, en general, trate de obstaculizar la realización de la justicia social.

#### INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Es también uno de los más importantes organismos descentralizados, ya que establece garantías sociales de seguridad en favor de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales se encuentran protegidos a través de los derechos que les otorga el artículo 123 apartado B de la Constitución Mexicana.

1.- SU CREACION se debe a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1959 y puesta en vigor el 1o. de enero de 1960, la que lo determina como un organismo público descentralizado - con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México. El ISSSTE sustituyó la entonces llamada Dirección de Pensiones Civiles, creada el 12 de agosto de 1925.

2.- PERSONAS A QUIENES ES OBLIGADO SE APLIQUE - LA LEY DEL ISSSTE.

Con fundamento en el artículo 1o. de la mencionada ley, ésta se aplica a:

a) Los trabajadores al servicio social de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios.

b) Trabajadores de organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal -- sean incorporados a su régimen.

c) Los pensionistas de las entidades y organismos públicos.

d) Los familiares derechohabientes de los trabajadores y de pensionistas.

### 3.- AMBITO DE PREVISION SOCIAL DEL ISSSTE.

Tiene como principal objeto el conceder a sus beneficiarios las prestaciones que enumera el artículo 3o. de la Ley del ISSSTE y que son los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en favor de los trabajadores, los servicios de reeducación y readaptación de inválidos y servicios que elevan niveles de vida al servidor público y de su familia. Realiza también una promoción técnica cultural a las formas de sociabilidad de éstos, concede créditos para adquirir casas o terrenos destinados a la habitación familiar del trabajador, préstamos hipotecarios, a corto plazo, prestaciones de jubilación, pensiones por vejez, invalidez y muerte e indemnizaciones globales.

### 4.- PRESCRIPCION (arts. 98 a 100)

El derecho a percibir la jubilación o la pensión es imprescriptible.

Prescribe en tres años los derechos que se obtengan en relación a las pensiones caídas, indemnización global o cualesquiera otra prestación en dinero a cargo del Instituto.

Prescriben en diez años el derecho del Instituto para ejercitar cualquier acción legal a fin de recobrar los créditos a su favor, así como las obligaciones que en favor del Instituto señala su ley a cargo de las entidades y organismos públicos.

La prescripción de referencia se interrumpe

cuando se realiza cualquier gestión de cobro.

## 5.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL ISSSTE

Una de las características de todo organismo descentralizado es la de tener una personalidad jurídica propia la cual, en el caso del ISSSTE, se le otorga por el artículo 101 de la ley referida.

Naturalmente nos damos cuenta que el precepto mencionado le concede la capacidad legal para celebrar toda clase de actos y contratos con el objeto de defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, así como ejecutar acciones judiciales, gestiones extrajudiciales y solamente por lo que se refiere al desistimiento de sus acciones intentadas o recursos interpuestos o dejar de promoverlos y se afectan intereses del erario federal, el Instituto debe obtener previamente, la autorización del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## 6.- FUNCIONES DEL ISSSTE.

Están especificadas en el artículo 12 de la ley del ISSSTE y son:

- 1a) Otorgar y administrar sus servicios.
- 2a) Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos.
- 3a) Satisfacer las prestaciones a su cargo.
- 4a) Otorgar jubilaciones y pensiones.
- 5a) Invertir sus fondos (autonomía económica).
- 6a) Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que se requieren para el servicio.
- 7a) Adquirir bienes muebles e inmuebles para la realización de sus fines.
- 8a) Organizar sus dependencias y fijar la estructura de las mismas.
- 9a) Expedir reglamentos para la debida pres

tación de sus servicios y de su reorganización - interna.

10a) Difundir los conocimientos y prácticas de previsión social.

11a) Las demás que le confieran la ley y - los reglamentos.

Nos damos cuenta que las funciones que tiene a su cargo el ISSSTE dan origen a relaciones internas y de coordinación.

## 7.- ORGANIZACION DEL ISSSTE.

El artículo 103 de la ley del mencionado organismo nos aclara cuáles son los órganos de gobierno que fungen en el Instituto, a saber: La Junta Directiva, Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, este último fue creado por las reformas hechas a la ley del ISSSTE el 26 de diciembre de 1972.

La Junta Directiva se compone de siete miembros designados uno por el Presidente de la República y que es el Director General del Instituto, tres por la Secretaría de Hacienda y tres por la Federación de Sindicatos para los Trabajadores - al servicio del Estado. Lo anterior demuestra - que su autonomía orgánica es relativa.

La Junta Directiva tiene como facultades, - las que le otorga el artículo 110 de la ley, y - son:

1a. Planear las operaciones y servicios del Instituto.

2a. Decidir las inversiones del Instituto.

3a. Dictar acuerdos a fin de satisfacer las prestaciones establecidas en la ley.

4a. Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones.

5a. Nombrar y remover el personal de base y de confianza del Instituto a propuesta del Director.

6a. Aprobar y poner en vigor los reglamen--

tos económicos, interiores y de servicios médicos del Instituto.

7a. Establecer, suprimir delegaciones o --  
agencias en los Estados y Territorios de la Repú-  
blica.

8a. Conferir poderes generales o especiales  
y examinar los balances anuales, presupuestos de  
ingresos y egresos y plan de labores.

9a. Otorgar gratificaciones y recompensas a  
funcionarios y empleados del Instituto.

10a. Conceder licencias a los consejeros.

11a. Proponer al ejecutivo los proyectos de  
reformas a la ley.

12a. En relación con el fondo de la Vivienda,  
examinar o aprobar dentro de los cuatro meses -  
del año los estados financieros que resulten de  
la operación en el último ejercicio y el informe  
de actividades de la comisión ejecutiva, el pre-  
supuesto de ingresos y egresos y planes labora--  
les y de funcionamiento del fondo para el si----  
guiente año, presupuestos de gastos de adminis--  
tración, operación y vigilancia del fondo y las  
demás necesarias para el cumplimiento de los fi-  
nes del fondo (esta facultad fue adicionada a la  
ley el 26 de diciembre de 1972).

13a. En general, todos aquellos actos y ope-  
raciones autorizadas por la ley que sean neces-  
arios para una mejor administración o gobierno -  
del Instituto. Dicha facultad fue establecida -  
el 26 de diciembre de 1972 en el artículo 110 -  
Frac. XIV.

El Director General tiene como facultades y  
obligaciones las determinadas en el artículo 115  
de la ley y son:

1a. Representar al Instituto y a la Junta -  
Directiva y ejecutar los acuerdos de ésta.

2a. Presentar cada año a la Junta un infor-  
me pormenorizado del estado del Instituto en to-  
dos aspectos.

3a. Someter a las decisiones de la junta -  
las cuestiones que sean de su competencia.

- 4a. Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto participe.
- 5a. Representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa.
- 6a. Resolver los asuntos urgentes de la competencia de la junta, a reserva de dar cuenta de la misma.
- 7a. Formular y presentar para su discusión y aprobación de la Junta el balance del presupuesto de ingresos y egresos y el plan de labores.
- 8a. Llevar la firma del Instituto.
- 9a. Formular el calendario oficial del Instituto y autorizar en casos extraordinarios la suspensión de labores.
- 10a. Conceder licencias al personal, exigiendo su debido cumplimiento e imponer a los trabajadores del Instituto las correcciones disciplinarias procedentes. Al respecto, permítase abundar diciendo que las correcciones disciplinarias para los trabajadores del Instituto consisten en amonestación verbal, por escrito, suspensión de labores y cambio de adscripción de lugar del trabajo. Dichas correcciones están establecidas en el Reglamento de Condiciones Generales del Trabajo, registrado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 31 de octubre de 1967. Contra las cuales procede el recurso de INCONFORMIDAD ante el Departamento de Personal y si éste confirma la corrección, se conformará tal resolución ante la Junta Directiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 12a. Someter a la consideración de la Junta Directiva las reformas o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos.
- 13a. Convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva.
- 14a. Todas las demás que le fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva.

La Comisión Ejecutiva del Fondo se integra por cinco miembros, de los cuales, uno es designado por la junta Directiva a propuesta del Director General; dos por la Secretaría de Hacienda y dos por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Todo ello lo preceptúa el art. 116 "A" de la ley adicionado el 26 de diciembre de 1972.

En cuanto a sus funciones, el art. 116 "D" establece que son:

1a. Decidir de los recursos y los financiamientos del fondo.

2a. Resolver sobre operaciones del Fondo.

3a. Examinar o aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, planes de labores y financiamiento, estados financieros y las demás que le señale la ley.

#### 8.- RELACIONES INTERNAS DEL ISSSTE.

Son las relaciones que surgen entre el Instituto y sus propios trabajadores y se rigen por la ley del ISSSTE, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo y fundamentalmente por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución.

En caso de controversias laborales, éstas se dirimirán ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, competencia que es fijada por el artículo 10. de la Ley Federal del Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La responsabilidad de los funcionarios y empleados del ISSSTE está sujeta a las disposiciones relativas de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, sin perjuicio de que a aquellos se les impongan multas que varían de \$ 50.00 a \$ 50,000.00 según la gravedad del caso (art. 128 de la Ley del ISSSTE). Dichas sanciones pecuniarias son impuestas por el Director General, después de ser oído el inte

resado, el cual tiene el derecho de impugnar tal imposición ejercitando el recurso de revisión ante la Junta Directiva, es decir, la revisión de la Junta se provoca por el interesado después de haber hecho valer el recurso de inconformidad - dentro del término legal, que le concede el art. 131 de la ley del Instituto.

En efecto, la imposición de las multas está a cargo del Instituto y la ejecución para el cobro de la Secretaría de Hacienda, pero cuando - son personas ajenas al Instituto, la imposición de dichas multas está a cargo de la misma Secretaría.

#### 9.- RELACIONES EXTERNAS DEL ISSSTE.

Son aquellas que surgen entre el Instituto y personas que no forman parte del referido organismo descentralizado.

Las controversias judiciales que surjan de las relaciones externas sobre la aplicación de la ley, así como todas aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, - serán de la competencia de los tribunales federales, según lo dispuesto en el artículo 12 de la misma.

Controversias en que participa el Instituto derivadas de sus relaciones externas:

a) Cuando se califica técnicamente por el Instituto la profesionalidad de los accidentes y enfermedades, y el afectado está inconforme con tal calificación, tiene derecho a designar un perito o médico para que dictamine por su parte; - en caso de desacuerdo entre la calificación del Instituto y el médico o perito del afectado, se designará un especialista de prestigio profesional para que dictamine en forma definitiva la respectiva calificación. Dicho dictamen será -- inapelable y obligatorio para el interesado y el Instituto. Este tipo de controversia se preve -

en el art. 31 de la ley del ISSSTE.

b) El artículo 114 de la ley que nos ocupa, establece que los acuerdos de la Junta Directiva por los que se conceda, nieguen, modifiquen, suspendan o revoquen las jubilaciones o pensiones, pueden ser revisados de oficio por la Secretaría de Hacienda. En tanto que las demás resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares pueden ser recurridas ante la misma, dentro de los quince días siguientes y en caso de que la citada junta sostenga la resolución, los afectados podrán acudir ante la Secretaría de Hacienda dentro de los quince días, para que ésta resuelva en definitiva.

c) Cuando una persona ocupe un puesto o cargo, en el Instituto sin ser funcionario o empleado del mismo, se hará acreedor a las sanciones a que se refieren los artículos 210 a 224 del Código Penal para el Distrito.

d) Cuando las personas ajenas al Instituto obtengan de éste beneficios, sin que tengan derecho para recibirlos, el artículo 132 de la ley del ISSSTE preve lo siguiente:

"Se reputará como fraude y se sancionará como tal en los términos del Código Penal para el Distrito, el obtener prestaciones que esta ley concede a los trabajadores del Estado, sin tener el carácter de beneficiario de los mismos o derecho a ellas, mediante cualquier engaño, ya sea en virtud de simulaciones, sustitución de personas o cualquier otro acto".

En relación con la última circunstancia, se encuentra el art. 134 de la ley del ISSSTE, que a la letra dice: "El Instituto tomará las medidas pertinentes en contra de quienes indebidamente aprovechen o hagan uso de los derechos o beneficios establecidos por esta ley, y, ejercitará ante los tribunales

las acciones que correspondan, presentará - las denuncias, formulará las querellas y - realizará todos los actos y gestiones que - legalmente procedan, así como contra cual- - quiera que cause daño o perjuicio o a su pa- trimonio o traten de realizar cualesquiera de los actos anteriormente enunciados".

El órgano encargado de aplicar y vigilar el cumplimiento de la Ley del ISSSTE, según el artículo 137 de la misma ley, es la Secretaría de Hacienda.

10.- SU PATRIMONIO es propio y lo constituyen - los bienes que el artículo 118 de la Ley del -- ISSSTE enuncia, y son:

a) Las propiedades, posesiones de los trabajadores y pensionistas en los términos de la Ley del Instituto.

b) Las aportaciones que hagan las entidades y organismos.

c) Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas.

d) El importe de los créditos e intereses a favor del ISSSTE.

e) Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan en favor del Instituto, de las inversiones realizadas.

f) El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto.

g) El producto de las sanciones pecuniarias que se hayan derivado.

h) Las donaciones, herencias, legados en favor del ISSSTE.

i) Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resultare beneficiado.

j) Los muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinen y entreguen para la realización del servicio público que presta el Instituto.

## PETROLEOS MEXICANOS

### 1.- ANTECEDENTES

Fecha histórica, es sin duda, el 18 de marzo de 1938, en que el Presidente Lázaro Cárdenas, dicta una resolución expropiatoria cuyos efectos eran hacer que los bienes muebles e inmuebles de las empresas extranjeras --expropiadas--, pasaran a ser manejadas por la Nación mexicana, --- quien exclusivamente tiene el dominio sobre el petróleo y sus derivados, en virtud de que así lo dispone el art. 27 constitucional, manejo que iba a ser realizado en un principio por el Consejo de Administración del Petróleo y posteriormente por la Institución Pública denominada Petróleos Mexicanos, creado por decreto del H. Congreso de la Unión el 7 de junio de 1938 que le otorga a dicha Empresa la naturaleza jurídica de ser un organismo público descentralizado.

Como no había una ley al respecto para regular las actividades del referido organismo, se crea por primera vez un reglamento de los artículos 4o. y 5o. del decreto de referencia.

Dicho reglamento, dado en la residencia del poder ejecutivo el 22 de agosto de 1939 determinaba en su artículo 1o. que PEMEX es un organismo público descentralizado, integrado por cinco miembros que representaba al Estado y en donde uno de ellos era designado directamente por el ejecutivo y cuatro por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

### 2.- SU CREACION

Ya dijimos que se realizó por decreto de 7 de junio de 1938 y actualmente se encuentra fundamentada en la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de fecha 6 de febrero de 1971, vigente, en cuyo artículo 1o. expresa que:

"Petróleos Mexicanos, creado por decreto de 7 de junio de 1938, es un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal".

### 3.- SU OBJETO

El objeto de este organismo es la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, gas natural y productos derivados de la refinación de éstos y actividades realizadas con usos técnicos, industriales y comerciales a fin de que se constituya debidamente la industria petrolera y petroquímica que le fue encomendada.

El artículo 3o. de la Ley del Petróleo de fecha 31 de diciembre de 1925, expresa que la industria petrolera es de utilidad pública, por lo tanto, gozará preferentemente a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno. En virtud de ello, procederá la expropiación con la indemnización correspondiente.

### 4.- FACULTADES DE PETROLEOS MEXICANOS

1a. Petróleos Mexicanos tiene como facultad indicar a la Secretaría de Economía la necesidad de expropiación de determinado terreno, a fin de satisfacer sus necesidades para el cumplimiento de la industria petrolera.

Dicha expropiación la determina la Secretaría de Economía, la cual es la que asigna a PEMEX los terrenos expropiados.

2a. El artículo 6o. de la Ley del Petróleo, expresa que PEMEX puede celebrar con los particulares contratos de obras y de prestación de servicios con el único propósito de obtener una me-

por explotación de la industria.

3a. Es facultad exclusiva de Petróleos Mexicanos, el desempeñar actividades relativas a la explotación del petróleo, en consecuencia, si surgen personas distintas del organismo que realicen dichas actividades, o también, si las personas que son contratistas, dejaren de ejecutar las obras que hayan convenido desempeñar con la Secretaría de Economía, se harán acreedores a multas, las que serán impuestas por la Secretaría del Patrimonio Nacional o Industria y Comercio, o bien, por conducto de la Procuraduría General de la República. Dichas multas varían de \$ 1,000.00 a \$ 10,000.00 según la gravedad del caso.

Contra la imposición de las mencionadas multas el afectado puede interponer el recurso de reconsideración ante la Secretaría de Industria y Comercio y contra la resolución de ésta procede su impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Todas las facultades enunciadas se encuentran contenidas en los artículos 70 y 71 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional de fecha 25 de agosto de 1954.

#### 5.- SU PATRIMONIO

Tiene un patrimonio propio, el que es constituido por los bienes muebles e inmuebles y de los derechos que adquieran o le hayan sido asignados.

#### 6.- SU ORGANIZACION

En conformidad con el artículo 4o. de la Ley del Petróleo, la dirección de PEMEX está a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General.

El Consejo de Administración está compuesto

por once miembros, de los cuales, seis son designados por y en representación del Estado y los restantes son designados por y en representación del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El Director General es nombrado por el Ejecutivo Federal, al igual que los subdirectores. El primero de ellos tiene como facultades las siguientes:

1a. La libertad de gestión a fin de desarrollar las actividades necesarias para la realización del objeto del organismo.

2a. Con base en el artículo 7o. de la Ley del Petróleo tiene facultades, tan amplias como sean necesarias, para realizar las operaciones en representación de Pemex, como por ejemplo celebrar toda clase de actos, convenios y contratos, así como el de suscribir títulos de crédito, llevar a cabo actos jurídicos, actos de disposición de los bienes que integren su patrimonio, todo ello, para cumplir los fines del organismo, aunque hay que hacer notar que sus facultades no se referirán a la enajenación definitiva del petróleo o gas natural. Vemos que aquí se le otorga a PEMEX una personalidad jurídica propia.

#### 7.- COMPETENCIA EN CASO DE CONTROVERSIAS

El artículo 19 transitorio de la Ley nos hace saber que todos los actos de la industria petrolera y los que tengan relación con la misma que no estén previstos por la ley de referencia, se considerarán actos mercantiles, de tal modo, se regirán por las disposiciones del Código de Comercio y supletoriamente por los del Código Civil del Distrito.

Las controversias en que intervenga PEMEX, se dirimirán ante los tribunales federales, según lo dispuesto por el artículo 17, párrafo 1o., de la Ley del Petróleo.

Por lo expuesto, llegamos a la conclusión -  
que Petróleos Mexicanos se rige por un derecho -  
público, privado y en consecuencia, su régimen -  
de derecho es mixto.

## FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

Es uno de los organismos descentralizados - que prestan a la colectividad un servicio público.

### 1.- SU ORIGEN

Tiene su génesis en la ley orgánica de 31 - de diciembre de 1940 y en la ley orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, vigente, decretada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1948.

El artículo 10. de la ley antes mencionada otorga a los Ferrocarriles Nacionales de México patrimonio y personalidad jurídica propios a fin de que se realice convenientemente su administración. El domicilio social del organismo indicado es la ciudad de México.

### 2.- PATRIMONIO DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

Concretamente el artículo 30. de la Ley Orgánica, dispone que el patrimonio del organismo que nos ocupa está constituido por los bienes - que formaron el patrimonio de la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, creados por la ley de 31 de diciembre de 1940, además por las líneas férreas y bienes futuros que adquiere. Dichos bienes tienen las características de ser inembargables, pero solamente aquellos que están afectos a la prestación del servicio público. Esta salvedad está contenida en el artículo 21 de la Ley Orgánica.

### 3.- SU ADMINISTRACION

Está a cargo del Consejo de Administración y Gerente General.

El Consejo de Administración está integrado por nueve miembros y por asesores técnicos, los

que variarán en su número según lo estime conveniente el Consejo. De los nueve miembros, uno es designado por cada una de las Secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Patrimonio, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería; un miembro por la Confederación de las Cámaras Nacionales de Comercio y otro por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; y, dos por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros. El presidente del Consejo es nombrado por el Presidente de la República, entre los miembros del Consejo representantes de las Secretarías de Estado.

#### 4.- FACULTADES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

Entre otras facultades se encuentran las contenidas en el artículo 17 de la Ley Orgánica y son:

1a. Formular el programa general de administración y reglamentos necesarios.

2a. Dictaminar y aprobar el presupuesto anual de egresos, la destinación de ingresos para el año siguiente que le someta el Gerente General y el plan de adiciones y mejoras.

3a. Establecer el régimen de jubilaciones.

4a. Discutir y aprobar el balance anual, los empréstitos que proponga la gerencia o de los proyectos sobre construcción de nuevas líneas o ramales.

5a. Resolver, en los términos de las disposiciones vigentes, en materia de trabajo sobre movilizaciones de personal, supresión o creación de divisiones, distritos, corridas y fijación de horarios de labores.

6a. Sobre la fijación de normas sobre vacaciones de los trabajadores, sobre problemas de trabajo, sobre asuntos en general que le planteen la gerencia y las Comisiones del Consejo.

Hacemos notar que el Consejo de Administración para su funcionamiento se hace valer de Comisiones Permanentes, tales como la Financiera -

de Adquisiciones y Presupuestos, Relaciones de Trabajo y Reglamentación Interna, y, de la Organización y Eficiencia.

#### 5.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GERENTE GENERAL

Las facultades están determinadas por el artículo 19 de la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México y son:

1a. Representar a Ferrocarriles Nacionales de México como mandatario general en los términos del artículo 2554 del Código Civil, sin perjuicio de que tal facultad pueda delegarla en otras personas.

2a. Designar al personal de confianza.

3a. Designar a los demás empleados que la administración del organismo requiera para su funcionamiento.

4a. Formular el plan de adiciones y mejoras.

5a. Formular el presupuesto anual de egresos y estimación de ingresos.

6a. Presentar al Consejo de Administración el balance anual y los informes financieros bimestralmente.

7a. Administrar los bienes del organismo que representa y para cuyo efecto, tendrá facultad de realizar actos de dominio y actos para todo lo relativo a la organización, administración, funcionamiento, manejo y explotación del servicio.

8a. Disponer los pagos, gastos y adquisiciones que demande la administración del organismo.

9a. Plantear al Consejo de Administración las cuestiones de trabajo, organización interna y financiera que corresponda a dicho organismo.

10a. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.

11a. Las demás que le fije el Consejo de Administración, la ley orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México o sus reglamentos.

## 6.- OBLIGACIONES DE FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

Conforme al artículo 22 de la ley orgánica mencionada, las obligaciones a que deben sujetar se los Ferrocarriles Nacionales, son las mismas que establece la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Pero no es obligatorio por parte del ente de referencia el pagar los impuestos de renta, gerencias, legados y donaciones ni los del timbre, pues en este último caso lo harán los particulares que con el organismo tengan relaciones derivadas de cualquier acto. En cambio, sí tendrá obligación de hacer el pago correspondiente respecto de los impuestos federales.

## 7.- COMPETENCIA EN CASO DE CONTROVERSIA EN QUE INTERVENGAN LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

Para fijar la competencia en caso de controversias en las que intervenga Ferrocarriles Nacionales de México, debemos fundarnos en el artículo 23 de la Ley Orgánica del citado organismo que a la letra dice: "Las controversias en que sea parte Ferrocarriles Nacionales de México, serán de la competencia exclusiva de los tribunales federales, con excepción de aquellas cuyo conocimiento corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

Dentro de las controversias a que nos hemos referido, Ferrocarriles Nacionales está eximido de otorgar las garantías si éstas en un momento dado se exigen. Este es un derecho que a mi modo de ver es justificado, pues como el organismo de referencia realiza una prestación de servicios, no puede afectarse su economía, pues de ello depende, en pequeña parte, una mejor realización del servicio que presta en beneficio de la colectividad.

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

### 1.- ANTECEDENTES

Por ley de 26 de mayo de 1910 se crea la - Universidad Nacional Autónoma de México, cuya di-rección estaba a cargo de una Jefatura del Mini-sterio de Institución Pública y Bellas Artes, go-bernada por un Rector y un Consejo Universitario. Tenía personalidad jurídica propia pero obviamen-te carecía de autonomía, sobre todo la orgánica.

Posteriormente, surge la ley de 10 de julio de 1929 que derogó la anterior, en la cual, se otorga a la UNAM, las características de ser una descentralización de servicio, personalidad jurí-dica y patrimonio propios. A esta ley la derogó la de 19 de octubre de 1933 que va restringiendo la intervención de la Administración Central. - Posteriormente surge la actual ley por la que - nos basaremos para analizar dicho organismo.

### 2.- SU CREACION

Con fecha 30 de diciembre de 1944 el Congre-so de la Unión expide la Ley Orgánica de la Uni-versidad Nacional Autónoma de México vigente, pu-blicada en el Diario Oficial el 6 de enero de - 1945 que da nacimiento al organismo descentrali-zado denominado UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO al través del artículo 2o.

### 3.- OBJETO DE LA UNAM

Fundamentalmente es una institución pública que tiene por objeto impartir educación superior para la formación de profesionistas, investigado-res, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigacio-nes, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor am-plitud posible, los beneficios de la cultura.

#### 4.- AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Se funda en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de esta entidad jurídica cuando determina que la UNAM es una corporación pública (organismo descentralizado del Estado) dotado de plena capacidad jurídica para la realización de su objeto. De ello deducimos que goza de autonomía técnica, presupuestal y sobre todo orgánica, ya que es una entidad jurídica que nombra con mayor libertad a sus propios funcionarios, los cuales, no dependen jerárquicamente del Estado. En una palabra la autonomía que le otorga su propia ley orgánica le brinda el derecho de organizarse tan to en el orden administrativo, docente y estatutario sin ingerencia de ningún órgano del Estado.

#### 5.- DERECHOS DE LA UNAM (art. 2o. de su Ley Orgánica).

- 1o. Organizarse como lo estime conveniente.
- 2o. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones con base en la libertad de cátedra y de investigación.
- 3o. Organizar sus bachilleratos.
- 4o. Expedir certificados de estudios, grados y títulos.
- 5o. Otorgar validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos nacionales o extranjeros.

#### 6.- ORGANIZACION DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Su organización está a cargo de las siguientes autoridades universitarias:

LA JUNTA DE GOBIERNO, EL CONSEJO UNIVERSITARIO, EL RECTOR, EL PATRONATO Y LOS DIRECTORES DE FACULTADES Y ESCUELAS DE LA UNAM.

La junta de gobierno se compone de quince miembros, designados todos ellos por el Consejo Constituyente, y, a partir de 1950, por el Conse

jo Universitario, el cual, tiene como facultad - elegir anualmente al miembro que vaya a susti--- tuir al que se encontrare en último lugar.

La Junta de Gobierno tiene como atribucio-- nes las de nombrar al Rector, directores de fa-- cultades, escuelas e instituciones, las personas que formen el Patronato de la Universidad, RESOL VER LOS CONFLICTOS QUE SURJAN ENTRE LAS AUTORIDÄ DES UNIVERSITARIAS, expedir su propio reglamento.

Para aprobar las decisiones de la Junta, se necesita el voto aprobatorio de por lo menos -- diez de los miembros que forman la Junta. Lo an terior se encuentra fundado por el artículo 3o. y s.s. de la Ley Orgánica mencionada.

El Consejo Universitario es una autoridad - universitaria que está integrada por el rector, directores de facultades, escuelas o institutos, representantes de maestros y alumnos de cada una de las facultades, escuelas e institutos, por un representante de los centros de extensión univer sitaria, por un representante de los empleados - de la Universidad. El secretario general de la Universidad lo es también para el Consejo Univer sitario, el cual, tiene como facultades las si-- guientes:

1a. Expedir todas las normas y disposicio-- nes generales para tener mejor organización y - funcionamiento de la UNAM.

2a. Conocer de los asuntos en relación con la facultad anterior.

3a. Las demás que la ley le confiera.

El rector es el jefe nato de la Universidad Nacional Autónoma de México y es el que represen ta legalmente a ésta, además funge como presiden te del Consejo Universitario, durando en el car go 4 años.

En efecto, su función es representar a la - Universidad en asuntos de cualquier índole, con

excepción de los asuntos judiciales, pues en este caso se nombra para ello a un abogado general.

El rector tiene como atribución la de hacer cumplir las disposiciones de la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario, además del derecho de veto hacia las del Consejo, en tanto las resuelve la Junta de Gobierno en definitiva. Las disposiciones relativas a todo lo relacionado con el rector son el 9 y 10 de la Ley Orgánica.

El Patronato se forma por tres miembros designados, por tiempo indefinido y sin retribución alguna, por la Junta de Gobierno. Tiene como principal función la de administrar el patrimonio universitario y los recursos ordinarios y extraordinarios de la Universidad.

Los Directores de Facultades y Escuelas de la UNAM son designados por la Junta de Gobierno. Asimismo, en cada facultad y escuela se constituirán Consejos Técnicos representados por un profesor de cada una de las especialidades que se imparten, además de dos representantes de los alumnos. Hay que hacer notar que aquí existen dos tipos de Consejos: Uno de investigación técnica y otro de humanidades.

## 7.- RELACIONES INTERNAS DE LA UNAM

Surgen entre la Universidad y su personal de investigación, docente o administrativo. Dichas relaciones se rigen por los estatutos especiales que dicte el Consejo Universitario y que en ningún caso serán inferiores a los derechos que concede la Ley Federal del Trabajo, según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la UNAM.

## 8.- PATRIMONIO DE LA UNAM

El patrimonio de la entidad jurídica que estudiamos está constituido por los bienes inmuebles, muebles, créditos de su propiedad, efecti-

vo, valores, equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad, legados, donaciones, fideicomisos constituidos en su favor, derechos, cuotas, utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos de sus bienes muebles e inmuebles, rendimientos de éstos y los derechos que el gobierno federal le destine a través del subsidio anual.

Obviamente los inmuebles que constituyen el patrimonio universitario serán inalienables e inembargables y no podrán constituirse sobre ellos ningún gravamen. Pero hay que indicar que estas características que mencionamos no existen en los bienes inmuebles de la Universidad que no estén destinados para los servicios ya indicados.

Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no están sujetos a impuestos, registros federales, locales o municipales ni serán gravados los actos y contratos en que la Universidad intervenga y que tenga la misma que pagarlos.

La sociedad de alumnos no son autoridades universitarias. Todo lo anterior está incluido en los artículos 15 a 18 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es un organismo descentralizado que la Secretaría del Patrimonio incluye dentro de la lista de organismos descentralizados que elabora la Dirección General de Control y Vigilancia y, que queda a conocer el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 1973.

Las funciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos reporta para toda la clase trabajadora beneficios dentro de su economía personal a fin de satisfacer sus necesidades y tener un modus vivendi que les permita solventar las normales necesidades de un jefe de familia tales como los "alimentos", educación obligatoria de los hijos y por qué no, la obtención a diversas versiones.

El maestro Alberto Trueba Urbina nos hace ver cuál es la justificación por la que el Estado interviene para la fijación de los salarios mínimos al indicarnos, acertadamente, en su obra 22/, lo siguiente:

"La tendencia política de los salarios mínimos generales y profesionales es evidente no sólo por la centralización que implica la tasa por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, controlada por el Gobierno Federal sino particularmente porque tiende a asegurar la simpatía a las masas en actos electorales por los beneficios económicos que éstas puedan recibir. Y también porque como muy bien dice Eugenio Pérez Botija 23/: "que los salarios políticos requieren una -

22/ TRUEBA URBINA. "El Nuevo Artículo 123", Edit. Porrúa, México, 1962, pág. 227.

23/ PEREZ BOTIJA ALBERTO. "Salarios, Régimen Legal, Tarifas", Madrid, 1944, pág. 10.

acción del Estado que busque el bienestar - de todos, concebida no con el criterio simplista y rudimentario del beneplácito de la mayoría sino que tutele los intereses de la nación estructurada en un todo orgánico e integral, debiéndose proteger a los ciudadanos en la medida que coadyuven ellos a la "prosperidad general" -nos sigue diciendo el maestro Alberto Trueba- "Los salarios políticos corresponden necesariamente a regímenes de economía y democracia dirigidas, en que es obligación del Estado proteger los derechos sociales de la persona obrera".

#### 1.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS

Se debe a las reformas al artículo 123 constitucional propuestas por un decreto del Presidente Constitucional, Lic. Adolfo López Mateos.

El referido decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962 y las reformas a la Ley Federal del Trabajo se publicaron el 31 de diciembre del mismo año.

Las reformas a que nos hemos referido, dan lugar a las COMISIONES NACIONAL Y REGIONALES DE LOS SALARIOS MINIMOS, las que en el año de 1963 fijan por primera vez, dichos salarios. A partir de entonces cada bienio se han venido fijando a través de estas Comisiones los salarios mencionados, que rigen en toda la República Mexicana, ésta, a su vez para ese efecto, se divide en zonas (en la actualidad existen 111) en las que se incluyen los municipios.

Ahora bien, el organismo que estudiamos también fija los salarios profesionales, lo que se ha hecho desde el año de 1966 y que en la actualidad están fijados para 49 oficios o trabajos especiales en 87 zonas económicas.

Como veremos, las funciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos son legislativas, en virtud de que así se lo faculta legalmente el Congreso de la Unión a través del artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la fijación y pago de los salarios mínimos se consideran de interés social.

La aplicación y vigilancia del cumplimiento de los salarios mínimos son competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por lo que respecta a actividades de jurisdicción federal y de los Gobiernos de las Entidades Federativas, por lo que se refiere a las ramas económicas que no se hayan reservado expresamente por el legislador a la competencia federal.

Hay que advertir que con fecha 6 de octubre de 1961 se reformó la fracción IV, inciso B del artículo 123 constitucional, reforma que incluye a los trabajadores al servicio del Estado a los Salarios Mínimos.

## 2.- CITA DE PRECEPTOS EN VIGOR, RELATIVOS A LOS SALARIOS MINIMOS Y COMISION NACIONAL QUE LOS FIJA.

Fundamentalmente se encuentran relacionados con los salarios mínimos legales los artículos 10., 50.; 73, fracción X y 123 de la Constitución General de la República, 10., 20., 30., 50. fracciones V, 105, 106, 114, 115, 279, 280, 283; fr. I, 311, 313, 314, 315, 320, 321, 322, 323, 324, fracciones I y V, 327, 330, 331, 334, 335, 336, 344, 345, 346, 347, 472, 485, 486, 523, fr. VIII, 524, 527, 528, 529, 540, 551 al 553, 563, fracciones V y VI, 554, 557, 558, 561, 562, 564, 565, 568 al 574, 876, 878, fr. II, 881, 887 y 890, de la Ley Federal del Trabajo; 10., 30., 11, 14, fr. IV, 32, 33, 35, 37, 38, 41, 42, 43, fr. IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 48 y 50, fr. II; de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y por los de la Ley del

del Seguro Social.

Como advertimos, existen muchísimos preceptos que tienen relación con los salarios mínimos legales, por lo que sería prolijo, hacer una enumeración total y un estudio de cada uno de ellos, en consecuencia sólo iremos citando aquellos preceptos que exclusivamente se refieren al organismo descentralizado denominado Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, a saber:

Art. 123 constitucional.- "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

.....

VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales, integradas con Representantes de los trabajadores, de los Patrones y del Gobierno y serán sometidas para su aprobación a una Comisión Nacional, que se integrará en la misma for-

ma prevista para las Comisiones Regionales;

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Reglamentaria al artículo 123 constitucional es la Ley Federal del Trabajo vigente, publicada en el "Diario Oficial", el 10. de abril de 1970, en cuya ley se consignan diversos preceptos que regulan la creación, funcionamiento, estructura de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, encontrándose los que a continuación se citarán:

Art. 90.- "Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

El anterior precepto tiene, obviamente, -- aplicación para los trabajadores del campo, al igual que todos los preceptos que se citen.

Art. 91.- "Los salarios mínimos podrán ser generales para una o varias zonas económicas, - que pueden extenderse a una, dos o más entidades federativas o del comercio o para profesiones, - oficios o trabajos especiales, dentro de una o - varias zonas económicas".

Deducimos de la transcripción de los artículos arriba indicados, que los salarios mínimos generales pueden ser aplicados a una zona determinada; y el profesional también, pero tomándose en cuenta el oficio, profesión y trabajos especiales para su fijación.

Los fijados para los trabajadores del campo se aplican en la zona, dentro de la cual se in--

cluyen los municipios.

Art. 94.- "Los salarios mínimos serán fijados por las Comisiones Regionales y serán sometidos para su ratificación o modificación a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos".

Art. 95.- "Las Comisiones Regionales y la Comisión Nacional fijarán los salarios mínimos profesionales cuando no exista algún otro procedimiento legal para su fijación, no existan contratos colectivos dentro de la zona respectiva, aplicables a la mayoría de los trabajadores de determinadas profesiones u oficios y la importancia de éstos lo amerite".

Art. 96.- "Los salarios mínimos profesionales regirán para todos los trabajadores de la rama de la industria o comercio, de la profesión, oficio o trabajo especial considerado, dentro de una o varias zonas económicas.

Art. 322.- "Las Comisiones Regionales y Nacional de los Salarios Mínimos fijarán los salarios mínimos profesionales de los diferentes trabajos a domicilio, debiendo tomar en consideración, entre otras, las circunstancias siguientes:

- I.- La naturaleza y calidad de los trabajos.
  - II.- El tiempo promedio para la elaboración de los productos.
  - III.- Los salarios y prestaciones percibidos por los trabajadores de establecimientos y empresas, pero que elaboren los mismos o semejantes productos; y
  - IV.- Los precios corrientes en el mercado de los productos del trabajo a domicilio.
- Los libros a que se refiere el Art. 120 estarán permanentemente a disposición de las comisiones".

Art. 335.- "Las Comisiones Regionales fijarán los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores (domésticos) y

los someterán a la aprobación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos".

Art. 336.- "Para la fijación de los salarios mínimos a que se refiere el artículo anterior, se tomarán en consideración las condiciones de las localidades en que vayan a aplicarse.

La Comisión Nacional, podrá variar, según lo estime conveniente, la fijación de las localidades y el monto de los salarios que hubiesen fijado las Comisiones Regionales".

Art. 345.- "Las Comisiones Regionales fijarán los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores (en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos) y los someterán a la aprobación de la Comisión Nacional".

Si nos fijamos en la forma de redacción de los anteriores preceptos, deducimos algunas importantes conclusiones al respecto, como las siguientes:

a) Las Comisiones Regionales están facultadas para fijar los salarios mínimos, pero no de una manera definitiva, ya que quien puede ratificarlas o modificarlas es la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

b) Uno de los aspectos más interesantes sobre el estudio de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, es el referente a saber si es o no autoridad, es decir, determinar si verdaderamente pueden sus actos ser considerados como actos de autoridad, en virtud de ello, encontramos en el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo vigente que nos saca de dudas al establecer que dicha Comisión es una autoridad y como tal se le asigna la facultad de la aplicación de las normas de trabajo. Asimismo, el artículo 524 de la misma ley expresa:

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los departamentos y Direcciones del Trabajo tendrán las atribuciones que les asignen sus leyes orgánicas y las normas del trabajo".

### 3.- ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS.

El artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo nos indica que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos funcionará con:

- 1o. UN PRESIDENTE.
- 2o. UN CONSEJO DE REPRESENTANTES y
- 3o. UNA DIRECCION TECNICA.

1o.- El Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente de la República, satisfaciendo, a la vez, entre otros requisitos, las de ser mexicano, mayor de 35 años, estar en pleno ejercicio de sus derechos, poseer título de Licenciado en Derecho o en Economía, haberse distinguido en tal licenciatura, no pertenecer al estado eclesiástico y no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

Los deberes y atribuciones del Presidente de la Comisión Nacional son los que el artículo 553 de la Ley Federal del Trabajo nos señala, en contrando, entre otros, los siguientes:

- 1a. Someter al Consejo de Representantes el plan anual de trabajo preparado por la Dirección Técnica.
- 2a. Reunirse con el Director y asesores técnicos una vez al mes con el fin de vigilar el desarrollo del plan de trabajo y ORDENAR SE EFECTUEN LAS INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS QUE JUZGUE CONVENIENTES. Me pregunto si esta facultad se podrá encuadrar dentro del su puesto que enuncia el artículo 16 cons-

titucional al referirse a las visitas domiciliarias que practica la autoridad administrativa, es decir, si la orden de investigación del Presidente de la Comisión hacia un determinado patrón de be fundamentarse y motivarse. Evidente mente que si debe de hacerse, pues en caso contrario se estará agraviando la esfera jurídica del gobernado, violando se en este caso el artículo 16, párrafo primero de la Constitución.

- 3a. Informar periódicamente al Secretario de Trabajo y Previsión Social de las actividades de la Comisión.
- 4a. Citar y presidir las sesiones del Consejo de Representantes.
- 5a. Cuidar que se integren oportunamente las Comisiones Regionales y vigilar, a la vez, su funcionamiento.
- 6a. Girar instrucciones para que se obtenga un mejor funcionamiento de las Comisiones Regionales.
- 7a. Las demás que le confieran las leyes.

20.- El Consejo de Representantes de la Comisión de los Salarios Mínimos.

Se integra con la representación del gobierno, que se compone del Presidente de la Comisión, quien fungirá como presidente del Consejo, de dos asesores con voz informativa, designados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, con un número no menor de cinco, ni mayor de quince que serán representantes propietarios de los trabajadores, y de igual número que serán representantes propietarios de los patrones, de cada uno de esos representantes hay suplentes. Todos los anteriores son designados cada cuatro años ante una convocatoria, que para tal efecto expide la Secretaría del Trabajo. Si el sector patronal o trabajadora no hace su representación la hace la Secretaría del Trabajo. Asimismo, el Consejo de Representantes debe integrarse debida

mente el 1o. de julio del año que corresponda para fijar los salarios.

Los deberes y atribuciones del Consejo de Representantes son: (art. 557)

- 1a. Determinar en la 1a. sesión la forma de trabajo y la frecuencia de sus sesiones.
- 2a. Aprobar cada año el plan de trabajo de la Dirección Técnica.
- 3a. Conocer del dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución determinando la división en zonas económicas a la República y el lugar de residencia de la Comisión en cada una de ellas, tal resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación.
- 4a. Practicar y realizar las investigaciones y estudios que juzgue convenientes antes de aprobar las resoluciones de las Comisiones Regionales y solicitar de la Dirección Técnica las mismas.
- 5a. Designar una o varias comisiones o técnicos a fin de que éstos practiquen investigaciones o estudios especiales.
- 6a. Revisar las resoluciones de las Comisiones Regionales, teniendo la facultad de modificarlas o aprobarlas.
- 7a. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales en zonas económicas en que no se hayan fijado por las Comisiones Regionales.
- 8a. Las demás que las leyes le confieran.

### 3o.- La Dirección Técnica.

Se integra con un director nombrado por la Secretaría de Trabajo, con el número de asesores técnicos, también nombrados por la misma Secretaría y con un número de asesores técnicos designados por los representantes de los trabajadores y de los patrones. Dichos asesores son pagados con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Los requisitos que los indicados deben satisfacer para ocupar los mencionados cargos, los

determinan los artículos 560 y relativos de la Ley Federal del Trabajo.

Los deberes y atribuciones de la Dirección Técnica son: (art. 561)

1a. Realizar estudios técnicos necesarios y apropiados para determinar la división de la República en zonas económicas, formular un dictamen y someterlos al Consejo de Representantes.

2a. Proponer al Consejo de Representantes modificaciones a la división de zonas económicas, siempre y cuando se justifiquen.

3a. Practicar investigaciones y estudios necesarios y apropiados a fin de que las Comisiones Regionales y el Consejo de Representantes puedan fijar los salarios mínimos, y para ello, deberán tomar en cuenta las condiciones económicas de la zona, la clasificación de las actividades de esas zonas, el costo de la vida por familia, el presupuesto indispensable para la satisfacción de las necesidades de la familia tanto en el orden material, tales como la habitación, menaje, alimentación, vestido, transporte, así como las del orden social y cultural como la concurrencia a espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación, bibliotecas y otros centros de cultura y las relacionadas con la educación de los hijos. Además tienen que considerar las condiciones económicas de los mercados consumidores. Y a fin de allegarse a dichos conocimientos, podrá la Dirección Técnica, solicitar informes y estudios a las instituciones oficiales, federales, estatales, particulares de aquellos que se ocupen de problemas económicos, ya sea de instituciones de investigaciones sociales y económicas, cámaras de comercio, organizaciones sindicales. Una vez obtenidos los datos necesarios, la Dirección preparará un informe por cada zona económica que debe contener el resumen de investigaciones y estudios efectuados para posteriormente someterlo a la consideración de las comisiones Regionales, a fin de asesorarlas a éstas también.

4a. Sugerir la fijación de los salarios mínimos profesionales.

Concretamente, el Director Técnico tiene como deberes y atribuciones las que enuncia el artículo 563 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, a saber:

- 1a. Coordinar los trabajos de los asesores.
- 2a. Informar periódicamente al Presidente de la Comisión y al Consejo de Representantes el estado de los trabajos y sugerir investigaciones y estudios de los trabajos complementarios que se hagan necesarios; y, las demás que le confieran las leyes.

#### 4.- COMISIONES REGIONALES DE LOS SALARIOS MINIMOS

Dichas Comisiones funcionan en cada una de las zonas por las que se divide la República Mexicana.

Su integración se realiza por un representante del gobierno, el que fungirá como presidente y es nombrado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, previa consulta con los gobernadores de las entidades federativas de la zona; con un número no menor de dos ni mayor de cinco y que serán los representantes propietarios de los trabajadores sindicalizados y de igual número para ser representantes de los patrones, además por cada representante indicado existe un suplente. Los representantes de que hablamos son designados de acuerdo con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría de Trabajo. Y también si los trabajadores o patrones no designan sus representantes, lo hará en su lugar la mencionada Secretaría. Y en caso de que en las zonas no existan trabajadores sindicalizados, los representantes designados lo serán por los trabajadores libres. Los requisitos para tener la calidad de representantes en las Comisiones Regio-

nales son los mismos que se necesitan para ser integrantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Y su integración debe ser en el mismo tiempo para integrar la Comisión Nacional.

El artículo 569 de la Ley Federal del Trabajo señala como DEBERES Y ATRIBUCIONES de las Comisiones Regionales, los siguientes:

- 1a. Determinar en la primera sesión su forma de trabajo.
- 2a. Conocer del informe que le someta la Dirección Técnica de la Comisión Nacional.
- 3a. Practicar y realizar investigaciones y estudios que juzguen convenientes antes de emitir resolución.
- 4a. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales de su zona y someter su resolución al Consejo de Representantes de la Comisión Nacional.
- 5a. Informar a la Comisión Nacional cada 15 días el desarrollo de sus trabajos.
- 6a. Las demás que le confieran las leyes.

#### 5.- PROCEDIMIENTO ANTE LAS COMISIONES NACIONAL Y REGIONALES PARA LA FIJACION DE LOS SALARIOS MINIMOS

Ya dijimos que los salarios mínimos se fijan cada dos años y agregaremos que empiezan a regir el 1o. de enero de los años pares.

Pues bien, para la fijación de los salarios mínimos existe primero, la convocatoria, para la designación de los representantes de los trabajadores y de los patrones, por parte de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en el año impar que corresponda. Y de esta guisa iniciar el procedimiento para que las Comisiones Regionales y Comisión Nacional se sujeten para hacer la fijación de los Salarios Mínimos.

Para el procedimiento en las Comisiones Regionales para fijar los salarios mínimos, se de-

ben satisfacer las bases marcadas por el artículo 571 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, a saber:

1o. Los trabajadores y los patrones dentro de los últimos días del mes de julio en que vaya a fijarse los nuevos salarios mínimos podrán presentar los estudios que juzguen conveniente, para lo cual, acompañarán las pruebas que estimen pertinentes.

2o. Las Comisiones tendrán un término, que vencerá el 31 de octubre, para que estudien los anteriores informes, además del realizado por la Dirección Técnica de la Comisión Nacional y las Comisiones Regionales, ya teniendo lo anterior, podrán efectuar directamente las investigaciones y estudios que juzguen convenientes, y una vez hecho ésto, podrán dictar resolución fijando los salarios mínimos. Asimismo, dentro del mismo término, tendrán derecho a solicitar a la Dirección Técnica las investigaciones y estudios complementarios.

3o. Los presidentes de las Comisiones Regionales dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la resolución ordenarán su publicación y remitirán el expediente a la Comisión Nacional.

4o. Abundando al respecto, si la Comisión Regional dicta su resolución, ésta debe contener los fundamentos que la justifiquen y para dictar la deben considerar los informes de la Dirección Técnica, las investigaciones y estudios que la citada Dirección y representantes de los trabajadores y patrones hubiesen realizado.

#### Procedimiento en la Comisión Nacional:

Ya habíamos dicho que la Comisión Nacional es la encargada de resolver en definitiva la fijación de los salarios mínimos, de tal manera, las resoluciones de las Comisiones Regionales pasarán para tal efecto a la Comisión Nacional pa-

ra su modificación o para su aprobación, basándose para ello en los estudios realizados por los trabajadores y patrones que se acompañen en dicha resolución. Si alguna de las Comisiones Regionales no hubiesen dictado la resolución correspondiente, el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional lo hará basándose en el informe de la Dirección Técnica y de los estudios de trabajadores y patrones ante la Comisión Regional. De esta forma la Comisión Nacional dictará la resolución, expresando en ésta, los fundamentos que la justifiquen, y una vez dictada, se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tiene facultades para no esperar que pasen los dos años para realizar una nueva fijación de salarios mínimos, sino que puede hacerlo con carácter provisional, en caso de que así se requiera.

Para que las Comisiones Regionales y el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional, se forme debidamente, se necesita la concurrencia en cada una de ellas del 51% del total de sus miembros cuando menos. En caso de que uno o más de los representantes de los trabajadores o patrones dejaren de concurrir a alguna sesión, se llamará a los suplentes y si éstos no lo hacen, el Presidente de la Comisión da cuenta al Secretario de Trabajo y Previsión Social para que se nombre un nuevo representante y de esta guisa se integre la Comisión.

#### 6.- RESPONSABILIDADES Y SANCIONES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LOS PATRONES, AL SALARIO MÍNIMO FIJADO

El patrón está obligado a pagar el salario mínimo que haya fijado la Comisión Nacional y si no lo hiciere, puede hacerse acreedor, independientemente de una acción laboral en su contra, a una sanción penal, pues el incumplimiento del

pago de salario da lugar a la comisión del delito de fraude, con base en el artículo 387, fracción XVI del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y de los Códigos penales de los Estados si es que también lo preven.

El incumplimiento al pago de los salarios mínimos fijados por la Comisión Nacional es una violación a las normas de trabajo, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto por el artículo 878 de la Nueva Ley Federal del Trabajo que establece:

Art. 878. "Se impondrá multa:

.....

II.- De quinientos a diez mil pesos al patrón que no pague a sus trabajadores el salario mínimo.

La imposición de las sanciones por violación a normas de trabajo está a cargo del Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados y Territorios y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en tanto que la ejecución está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, en caso de controversia en relación con las resoluciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, se dirimirá ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con base en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Aunque ya sabemos que la resolución de la Comisión Regional no es definitiva, ya que existe el recurso de REVISION ante y quien resolverá, la Comisión Nacional.

#### 7.- RELACIONES INTERNAS DE LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS

Son aquellas que se dan entre dicha Comisión y los miembros que la componen, en virtud de ello, en caso de controversia, ésta se resol-

verá ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con base en el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B de la Constitución Mexicana.

#### 8.- SALARIO MINIMO FIJADO A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y para la fijación de los salarios mínimos a que hemos hecho mención, se encuentran los artículos 10.; 30.; 11, fr. IV, 32, 33, 35, 37, 38, 41, 42 y 43, fr. V, de los cuales unos se refieren al salario y otros a la forma de fijar el mismo, a los que me remito para su estudio.

EL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO

El Juicio de Amparo en México, tiene una importante fundamentación filosófica que consiste en una exigencia universal de respeto hacia los derechos del hombre, es decir, hacer posible la protección de los derechos naturales de la persona, primordialmente la libertad humana, derecho a la vida y que son, entre otros, otorgados por nuestra Constitución, mismos que deben ser respetados por todos, aun por la autoridad estatal; pues el establecimiento en nuestra Carta Magna de los citados derechos no tendrían ningún objeto de ser, si no hubiera un medio para protegerlos y asegurar su realización; ese medio en México, lo es afortunadamente, el Juicio de Amparo.

En consecuencia, el Juicio de Amparo fundamentalmente es un medio de control y protección del orden constitucional, frente a actos de la autoridad estatal que afecten o causen agravio en la esfera jurídica del gobernado.

## 1.- NATURALEZA DEL JUICIO DE AMPARO

En cuanto a la naturaleza del juicio de amparo diversos tratadistas lo consideran como un recurso, otros como un proceso y la mayoría un juicio, inclusive la Constitución y la Ley de Amparo lo denominan como: juicio. Se considera como un recurso extraordinario de legalidad en virtud de que tiene por objeto el preservar, además del control constitucional, las leyes secundarias, es decir, que el juicio de amparo procede contra cualquier acto de autoridad que vaya en contra de la Constitución o de las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, o sea, hacer que las autoridades se ajusten y no contravengan las leyes secundarias; claro que en este caso y antes de ocurrir al juicio de amparo, debe cumplirse con el principio de definitividad. En este aspecto Vallarta estaba en contra, pues consideraba que dicho juicio no debía de preservar las leyes secun

darias a través de las garantías de legalidad, pues se vulneraría la soberanía judicial de los Estados o de los jueces comunes por parte de los Tribunales de la Federación. En la actualidad la base jurídica para determinar que el juicio de amparo sí debe ejercer el control de legalidad está reflejado al través del artículo 107 constitucional al declarar que es procedente el juicio de garantías contra sentencias dictadas en asuntos civiles o penales por violación a leyes sustantivas y procesales que deben regirlas. A diferencia de lo expuesto por nuestra actual Constitución, el artículo 14 de la Constitución Mexicana de 1857 solamente establecía que el juicio de amparo procedía únicamente para los asuntos penales, pero más tarde y a instancia de Carranza se incluye en la actual Constitución los asuntos civiles, aunque algunos constituyentes no estaban de acuerdo, tales como Medina y Jara quienes esgrimían que los negocios judiciales deberían concluir definitivamente ante la jurisdicción de los Estados, ya que si no ocurría de esta manera, se vulneraría la soberanía de éstos. Ante a tales afirmaciones se encontraron las consideraciones de Carranza, del diputado Fernando Lizarde y otros más, por lo que finalmente y por mayoría de votos se aprueba el artículo 107, fr. V, inciso "c" de la Constitución actual.

Se ha dicho que la naturaleza del Juicio de Amparo es esencialmente un "proceso constitucional autónomo". 24/

En nuestra opinión se considerará como recurso cuando el agraviado no teniendo defensa o medio legal alguno puede ejercitar la acción de amparo. Y es juicio, el Amparo, en virtud de que genera un proceso autónomo donde existe una verdadera controversia entre la autoridad responsable -demandado- y el quejoso -actor-, contro-

24/ ALBERTO Y JORGE TRUEBA. "Nueva Legislación de Amparo", México, 1973, pág. 20.

versia que es resuelta por el juez.

El jurista Ignacio Burgoa nos indica 25/, - que solamente el amparo indirecto puede considerarse como un juicio, pero por lo que toca al amparo directo, éste será una tercera instancia y no un verdadero juicio autónomo y no es recurso en cuanto que el amparo es un medio de control constitucional y el recurso, como señala Escrich, "es la acción que queda a la persona condenada en juicio para poder acudir a otro juez o tribunal en solicitud de que se enmiende el agravio que cree habersele hecho, o sea, que se revise el procedimiento a fin de que la resolución pueda ser modificada, confirmada o revocada".

## 2.- CONCEPTO DE AMPARO

Más que concepto daremos, en su oportunidad, una descripción del objeto y características principales del Amparo, a fin de no incurrir en grave omisión, empero hay autores que sí se atreven a conceptuarlo encontrándose, entre otros, Vallarta, quien expresa que 26/: "El Amparo es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local, respectivamente".

A mi juicio, uno de los conceptos más completos es aquel que da el jurista Rodolfo Reyes, al expresar que: "El Amparo es, en su esencia un método, un procedimiento, un remedio constitucional, por su forma un juicio y por su objeto en cierto modo un recurso, que lleva por finalidad

25/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". México, 1970, Edit. Porrúa, pág. 198.

26/ Citado por BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", Op. cit., pág. 194.

instituir al sujeto quejoso en el goce de las garantías constitucionales, cuando por la ley o por acto cualquiera de autoridad se le lesionan o que la autoridad federal o la de los Estados Federales vuelvan a sus respectivas órbitas cuando mutuamente se invadan. Método, recurso o sistema seguido con fórmulas judiciales y que solicitado siempre por individuo lesionado, debe de hacer declaración sólo respecto al caso o debate sin decretar nada en lo general y que se limita a amparar sumariamente y rápidamente al quejoso para resarcirlo del atentado cometido o detener el que se intente y esto hasta contra la ley misma". 27/

En tanto que para Ramírez Fonseca el Juicio de Amparo es "el juicio de control de la constitucionalidad y de la legalidad, que se ejercita en vía de acción ante un órgano jurisdiccional, que procede inminente contra leyes y actos de autoridad; que se inicia a instancia de la parte agraviada o de su representante legítimo, y, excepcionalmente a instancia de cualquier persona sin representación, pero siempre a nombre del agraviado; que requiere la violación de una garantía individual o que presupone leyes o actos de los Estados que invalidan la esfera jurídica de la autoridad federal o actos de éste que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por último cuya sentencia no hace una declaración de carácter general sino que se limita a proteger al quejoso en particular". 28/

Por otra parte, vemos que Burgoa define al Amparo como "el medio de control de constitucionalidad (género próximo), ejercitado por órganos

---

27/ REYES RODOLFO. "La Defensa Constitucional", Madrid, 1934, págs. 33 y 34.

28/ RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. "Manual de Derecho Constitucional", México, Edit. Porrúa, 1967, págs. 331 y 332.

jurisdiccionales (diferencia específica, primer carácter), que tiende a proteger al quejoso o - - agraviado en particular (ídem, tercer carácter), en los casos a que se refiere el artículo 103 - constitucional". 29/

Como ya dijimos, expondremos las más importantes características y finalidades del Juicio de Amparo, a saber:

a) Es de Derecho Público en virtud de que - el Juicio de Amparo tiene, otorgado constitucio- nalmente, el medio para hacer efectivo el impe- rio de la Constitución sobre cualquier ley o per- sona.

b) Es de orden privado porque tutela dere- chos constitucionales del gobernado al preservar las leyes secundarias a través de las garantías de legalidad, con base en los artículos 14 y 16 de la ley fundamental.

c) Tiene una función social en cuanto que - ampara y protege los intereses de los grupos eco- nómicamente débiles, con base en las garantías - sociales, consagradas en los artículos 27 y 123 constitucionales.

d) A través del amparo se salvaguardan los preceptos constitucionales que las fracciones II y III del artículo 103 encuadran dentro de su - texto, es decir, que el amparo protege la sobera- nía de los Estados frente a actos o leyes de la autoridad federal que los afecte o viceversa.

e) Es un juicio o proceso que se inicia por la acción del gobernado ante órganos jurisdiccio- nales federales contra actos de autoridad que ha- yan causado dentro de su esfera jurídica un agra

---

29/ Citado por ALBERTO y JORGE TRUEBA. "Nueva Legislación de Amparo", Op. cit., pág. 22.

vio que sea contrario a las garantías que le --  
otorga la Constitución.

f) El objeto del juicio de amparo es el de invalidar el acto de autoridad inconstitucional o ilegal para el gobernado, haciendo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación restituyendo al quejoso en el goce de la garantía violada.

### 3.- CONCEPTO DE DEFENSA DE LA CONSTITUCION

Desde el punto de vista "Lato sensu" se considera como el medio que tiene por finalidad preservar las normas de la Constitución.

Desde el punto de vista estricto es un medio jurídico procesal para hacer que se respeten las normas constitucionales.

En resumen, nuestro juicio de garantías es un medio jurídico de protección y tutela de garantías individuales -derechos públicos individuales-, sociales y en forma general de todas las normas constitucionales.

### 4.- DIFERENTES CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDAD

Existen por ORGANO POLITICO y por ORGANO JURISDICCIONAL. El primero tiene como características, las siguientes:

a) El control lo lleva a cabo un órgano - distinto al de los tres poderes clásicos o cualquier otro poder distinto al jurisdiccional.

b) La solicitud de la defensa la hacen las propias autoridades, las que se dirigen al órgano que vaya a resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto.

c) Por consiguiente, mediante este tipo de control no se establece una controversia y las resoluciones que se dicten tienen el carácter -

general, es decir, son "erga omnes"; verbigracia de este tipo de control es el Jurado Constitucional ideado por Sieyes en Austria, y del Poder Conservador de la Constitución de 1836 en México, los que constituían un cuarto poder encargado para la protección de la Constitución.

Este tipo de control si se implantara en nuestro sistema traería como consecuencia el desequilibrio entre los poderes del Estado y contradicciones en cuanto a los resultados de las funciones de los mismos, a la vez, también considero que cada caso merece su estudio jurídico a fondo y por consiguiente, una resolución para cada caso, pues no podría haber una resolución en el juicio de amparo de carácter general, ya que cada juicio presenta diversos aspectos que hay que tomar en consideración.

El órgano de control de Constitución por ORGANO JURISDICCIONAL presenta las siguientes características:

a) El órgano de control es el Poder Judicial Federal.

b) La solicitud no la hacen las autoridades sino los gobernados por causa de violaciones a la Constitución en perjuicio de ellos, derivadas de actos de autoridades, lo que da lugar a que haya una controversia judicial entre el ocurrente y la autoridad responsable.

c) Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal en materia de amparo sólo causan efectos de cosa juzgada sin que deba hacerse una declaración de la ley, es decir, las resoluciones son relativas. Este principio fue implantado por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847, la cual sirvió de base para la creación de la Constitución de 1857.

Ahora bien, dentro del control Jurisdiccional hay dos clases de vías para promoverlo: POR VIA DE ACCION y POR VIA DE EXCEPCION:

POR VIA DE ACCION se genera un verdadero -  
proceso judicial en donde la autoridad federal -  
declara la constitucionalidad o inconstituciona-  
lidad de determinado acto de autoridad, aunque -  
hay que hacer notar que no siempre la autoridad  
federal tiene la citada función y es el caso fre  
cuenta de la jurisdicción concurrente por la que  
la declaración de inconstitucionalidad proviene  
de la autoridad inmediata a la responsable. Es-  
ta forma jurídica está, incluso, fundamentada en  
el artículo 137 de la Ley de Amparo.

Por otro lado, el control jurisdiccional -  
por VIA DE EXCEPCION se establece cuando se im--  
pugna una ley o acto ante la autoridad judicial  
que la motivó.

En efecto, es la autoridad responsable la -  
que conocerá de la inconstitucionalidad de una -  
ley o un acto o bien ante la autoridad superior  
de la que originó la violación de dicha ley o ac-  
to.

Se dice por diversos juristas, entre ellos,  
el maestro Gabino Fraga que en nuestro país debe  
ría de existir el último de los controles o sea  
por Vía de Excepción en virtud de que la autori-  
dad judicial y todo funcionario público tienen -  
la obligación de aplicar correctamene la Consti-  
tución, ya que así lo disponen los artículos 128  
y 133 de la misma ley fundamental. En mi opi---  
nión es errónea tal afirmación, pues la autori--  
dad responsable al conocer de la inconstituciona-  
lidad de una ley o acto provocados por él mismo,  
tendría el mismo razonamiento que cuando los dic-  
tô, por lo que lógicamente no los declararía in-  
constitucionales; a la vez, que con ello se rom-  
pería la seguridad jurídica que es propia en --  
nuestro sistema, es decir, el de no revocar los  
jueces sus propias sentencias.

El verdadero control de Constitución está a  
cargo de los Tribunales de la Federación, como -  
lo establece el artículo 103 de nuestra Carta -

Magna. Es por ello que el control en nuestro país es por órgano jurisdiccional, en vía de acción y no como autocontrol.

Agregaremos que existen OTROS SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCION, recordando que control significa invalidar el acto de autoridad o leyes que sean contrarias a la Ley Fundamental. Los sistemas a que nos referimos son los siguientes:

1o. Defensa de Constitución POR ORGANO NEUTRO, el cual se lleva a efecto por un órgano político o jurisdiccional pero su función no llega a invalidar los actos de la autoridad que sean contrarios a la Constitución, sino que su objeto es el de equilibrar la justicia y la política dentro del Estado. Dentro de los países que tienen este tipo de control están Brasil en su Constitución de 1824, Portugal en su Constitución de 1826, Alemania en su Constitución de Weimar de 1919 e Inglaterra, en cuyo país la soberanía del parlamento está restringida por el Poder del Gabinete y del primer ministro, los cuales son los que actúan como órgano Neutro.

2o. Defensa de Constitución por ORGANO JUDICIAL. Aquí el control se realiza por un tribunal establecido para ese objeto utilizando también un procedimiento especial. Este tipo de control lo utilizan Austria, Alemania occidental e Italia.

3o. Defensa de Constitución por ORGANO MIXTO. Aquí el control lo realiza un órgano político y jurisdiccional o por uno solo, teniendo funciones tanto políticas como jurisdiccionales.

#### 5.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

La procedencia del juicio de amparo, se determina con base en lo dispuesto por el artículo 103 Constitucional, que a la letra dice:

Art. 103.- "Los tribunales de la Federación

resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que - violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

De las tres fracciones anteriores encontramos la palabra "autoridad", en consecuencia, el Amparo procede cuando se violan los derechos fundamentales de la persona o bien, cuando violándose se el régimen de competencia se causa agravio al gobernado por causa de actos de la autoridad, ya sea en forma general (fr. I), estatal (fr. II) o federal (fr. III). En consecuencia, deducimos - de lo anterior que es pertinente determinar qué es autoridad para los efectos del amparo.

La Suprema Corte de Justicia ha dicho 30/: que el amparo no procede contra actos de particulares. Y también ha establecido 31/: que tampoco procede contra resoluciones de árbitros (privados) mientras no se ejecute judicialmente el - acto, ya que aquél, no obra como órgano del Estado ni con un interés público, sino que obra en - interés privado.

Existen diversos criterios para dilucidar - qué es una autoridad.

Uno de los criterios es el que sostiene que autoridad equivale a poder, potestad o actividad susceptible de imponerse a algo. Así el Estado tiene autoridad, ya que así le fue otorgado por

---

30/ Apéndice de Jurisprudencia. T. CXVIII, Tesis 361, 1917-1965.

31/ Apéndice de Jurisprudencia. T. LXXI, pág. - 2825, 1917-1965.

el pueblo.

El maestro Gabino Fraga expresa que hay autoridades que tienen facultades de decisión y ejecución otorgadas al órgano de gobierno, por las que se produce una alteración, creación o extinción de situaciones jurídicas y que se lleva a cabo imperativamente por una decisión o una ejecución o por ambas. Aquí hay que hacer hincapié en que existen dentro de la Administración Pública órganos auxiliares que son autoritarios, pero que carecen de las citadas facultades teniendo, únicamente, la función de coadyuvar con su colaboración a las demás autoridades.

Para los efectos del amparo la autoridad, para Romeo León Orantes, es aquella que debe estar provista del *ius imperium*. 32/

Hay que hacer hincapié en que el Estado está provisto de autoridad en cuanto que ésta le fue otorgada por el pueblo, pero en mi opinión, no siempre el Estado es autoridad para los efectos del Amparo y es el caso entre las relaciones laborales entre éste y sus servidores públicos, ya que él obra como patrón, en consecuencia, en caso de controversias, es el Tribunal Federal el encargado de dirimirlas.

En todo orden jurídico del Estado, existen directa y primordialmente relaciones que se dan entre los miembros que componen una sociedad, dichas relaciones son las siguientes:

- a) Relaciones de Coordinación.
- b) Relaciones de supraordinación.
- c) Relaciones de supra a subordinación.

a) Relaciones de Coordinación son las que se dan entre dos o más sujetos en un mismo plano

---

32/ LEON ORANTES ROMEO. "El Juicio de Amparo", México, 1941, pág. 173.

de igualdad, es decir, son las que se presentan entre los sujetos que tienen la condición de "gobernados". En estas clases de relaciones también el Estado puede tener relaciones hacia los particulares en un plano de igualdad, tal es el caso del contrato de arrendamiento celebrado entre el Estado y el particular.

b) Relaciones de Supraordinación.- Son aquellas relaciones que se dan entre diferentes órganos del Estado, pero siempre y cuando éstos tengan el carácter de autoridad en sentido lato.

c) Relaciones de Supra a subordinación.- Aquí es donde se ubican las garantías individuales. Y de estas relaciones podemos determinar qué es una autoridad para los efectos del Juicio de Amparo. Sosteniéndose que autoridad es aquella que celebra relaciones de supra a subordinación hacia los particulares, es decir, son las que se entablan entre sujetos colocados en planos diferentes. Asimismo, para que una autoridad establezca un "acto de autoridad" deberá existir en éste, el ius imperium, es decir, que tenga como características: la unilateralidad, imperatibilidad y la coercibilidad; la primera consiste en que el Estado como autoridad no requiere la voluntad del particular para determinar el acto; verbigracia: la orden de aprehensión; en cuanto a la imperatibilidad es aquella en que el gobernado tiene la obligación de acatar dicho acto; y la coercibilidad es la facultad del Estado para hacerse respetar y ejecutar coactivamente por diferentes medios establecidos por la ley aun en contra de la voluntad de los particulares.

La Suprema Corte expresa que para los efectos del amparo son autoridades aquellas que están creadas con arreglo a las leyes, teniendo como características el ius imperium, ya sea que tengan el poder de decisión, ejecución, o ambas.

Para Vallarta, autoridades son aquellas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales, de hechos y que estén en posibilidad material de obrar no como particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen.

Finalmente, el maestro Ignacio Burgoa da un concepto, que en mi opinión es muy completo y al que me adhiero, de lo que es autoridad para los efectos de las tres fracciones del artículo 103 constitucional, concepto que textualmente indica: "Por "autoridades" se entiende a aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación en ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva". 34/

El maestro Jorge Trueba Barrera nos indica concretamente quiénes pueden ser autoridades en materia de trabajo, a saber:

- 1o. Son autoridades la ordenadora y la ejecutora.
- 2o. El Presidente de la República cuando se combate a éste la inconstitucionalidad de una ley o decreto de carácter laboral promulgada por él.
- 3o. El Congreso de la Unión se considerará en un momento dado autoridad responsable ordenadora.
- 4o. El Secretario de Trabajo, el cual es una autoridad administrativa, ya que es la encargada de solucionar los problemas entre el capital y el trabajo, con base dicha facultad en el artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamen--

---

34/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", Op. cit., pág. 208.

tos de Estado. 35/

Uno de los problemas más interesantes es saber si los organismos descentralizados pueden ser considerados dentro del Juicio de Amparo como autoridades responsables, tal interrogante la trataremos, para su mayor amplitud, en capítulo aparte.

#### 6.- CONCEPTO DE ACTO RECLAMADO

Hay que recordar que todo acto es un hecho ya sea voluntario o intencional que tiende a la consecución de un fin determinado.

La Suprema Corte de Justicia establece a través de la jurisprudencia 36/ que el acto reclamado sólo puede ser emanado de un órgano del Estado o sea debe ser un acto de autoridad y que puede generar un hecho voluntario o intencional, negativo o positivo al través de una decisión o ejecución, o ambas que den lugar a una afectación en situaciones jurídicas o fácticas. Y que dicho acto, tenga las características del ius imperium.

En nuestra opinión acto reclamado es el que proviene de una autoridad y que se recurre por el quejoso ante la autoridad competente por violaciones a cualquiera de los supuestos que establece el artículo 103 constitucional.

#### DIVERSAS CLASES DE ACTOS RECLAMADOS:

1o. Desde el punto de vista cronológico hay actos: presentes, pasados y futuros. Pero hay que hacer hincapié que los actos futuros se considerarán como actos reclamados siempre y cuando sean inminentes, ya que si son actos futuros re-

35/ TRUEBA BARRERA JORGE. Op. cit., pág. 218.

36/ Apéndice de Jurisprudencia. T. CXVIII, Tesis 36. 1917-1965. Materia General.

motos, inciertos o probables, por regla general, es improcedente el juicio de amparo.

2o. Existen actos en estricto sensu o sea - que son hechos concretos que afectan una situación concreta del particular y que es producido por un órgano del Estado lesionando un derecho o interés jurídico del gobernado.

Cuando una ley o reglamento causa agravio - al gobernado, éste enunciará como acto reclamado la expedición de dicha ley o reglamento.

Los actos de autoridad estricto sensu, o - sea el acto reclamado por sus efectos, pueden - ser: negativos, positivos y omisivos.

a) Acto Reclamado Negativo.- Es aquel en - que la autoridad niega lo solicitado por el go- - bernado, violándose en su perjuicio las garan- - tías que le otorgan dichos derechos.

b) Acto Reclamado Omisivo.- Es una actitud de abstención, es decir, la autoridad se rehusa a "hacer algo".

c) Acto Reclamado Positivo.- Es cuando la autoridad impone a los gobernados obligaciones, limitaciones y prohibiciones en sus bienes jurídicos, ya sea en su persona o en su conducta; un ejemplo de este tipo de acto es la clausura.

d) También existen actos positivos con consecuencias futuras, remotos inminentes, sucesivos, continuados o continuos.

## 7.- AMPARO CONTRA LEYES

El Juicio de Amparo es procedente contra - las leyes que vayan en contra de nuestra Constitución, o bien, que causen un agravio dentro de la esfera jurídica del gobernado, pero hay que - tomar en cuenta que si una ley es inconstitucional pero no causa agravio al gobernado, dicha - ley no puede recurrirse en vía de amparo, pues -

para ello, se necesita la ejecución de la misma.

Para los efectos del Amparo, hay que considerar dos tipos de leyes:

a) Leyes Autoaplicativas que son aquellas - que por su sola expedición afectan a los gobernados, en este caso es procedente el amparo.

b) Leyes Heteroaplicativas son aquellas que para que afecten a un gobernado se requiere un - acto posterior a la expedición de esa ley. En - este caso el amparo es improcedente contra la - ley, pero es procedente contra el acto posterior que da lugar a que se afecte la esfera jurídica del gobernado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación - en jurisprudencia ha establecido que para interponer amparo contra una ley autoaplicativa debe pedirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que entre en vigor la ley, y es necesario que el particular se encuentre en la situación a que se refiera dicha ley, además que no - se exija por ella al particular el "hacer" o "dejar de hacer" ningún ulterior acto de autoridad.

37/

En cambio, para interponer el amparo "contra la ejecución" de una ley hetroaplicativa se otorga al agraviado un término de 15 días con base en lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, para interponer el amparo contra las leyes referidas no es necesario agotar - el principio de definitividad y la autoridad federal competente para conocer y resolver dicho - amparo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en caso de que el agraviado no haya inter-

puesto contra las leyes de referencia el juicio de amparo dentro del término de ley se entiende que el sujeto activo consiente tácitamente los efectos de las leyes recurridas. Aunque también puede haber por parte del quejoso el consentimiento expreso, lo cual ocurrirá si realiza los actos que determinan las leyes impugnadas.

Hay que hacer notar que cuando se interpone el juicio de garantías contra leyes, lógicamente se fija como autoridad responsable al Poder Legislativo, pero sólo debe hacerse de esta manera si son leyes autoaplicativas, pues en las leyes heteroaplicativas consideramos que debe fijarse como autoridad responsable a las autoridades judiciales o administrativas que hayan dictado o ejecutado los actos, y no enunciar como sujeto pasivo al Poder Legislativo. A mayor abundamiento el artículo 11 de la Ley de Amparo dictado o no encuadra dentro de las autoridades responsables al Poder Legislativo, pero esto no quiere decir que no sean autoridades, pues, repetimos, en el caso de las leyes autoaplicativas y que afecten la esfera jurídica del gobernado sí será sujeto pasivo en un juicio de amparo.

Un interesante problema se plantea el saber si al resolverse un juicio de amparo contra leyes autoaplicativas-inconstitucionales la sentencia deberá tener, o no, efectos generales. En mi opinión el problema se resuelve de la siguiente forma: La Constitución es suprema con base en el artículo 133, de tal manera, sus disposiciones deben acatarse hasta en tanto no sean reformadas o adicionadas, por consiguiente, al establecerse como uno de los principios rectores del juicio de amparo, el de relatividad, las sentencias que se dicten en el juicio de amparo deben tener efectos relativos, es decir, que sólo se refieran al quejoso y demás partes que hayan intervenido.

Además de que el juicio procede contra leyes, procede también contra violaciones consagradas en el artículo 103 constitucional y de una

manera general contra los actos de autoridad que lesionen la esfera jurídica del gobernado en sus derechos consagrados en la Constitución, incluyendo las garantías individuales y sociales. Al respecto, Vallarta al referirse a la Constitución de 1857 expone que la extensión protectora del juicio de amparo debía abarcar más allá de las garantías individuales consagradas en la citada Constitución. A mi parecer, lo que él trataba de decir es que el juicio de garantías también debía ser procedente cuando se afectaran las garantías de carácter social y que no estaban incluidas en esa Carta Magna.

#### 8.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN AL JUICIO DE AMPARO

El artículo 107 constitucional nos habla de los principios en los que deben basarse las personas que en él intervengan, principios que no consagraba la Constitución de 1857, a excepción de dos, a saber: el principio de instancia de parte agraviada y prosecución judicial. En nuestra Constitución vigente se consagran los siguientes principios rectores del Amparo:

10. INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA.
20. PROSECUCION JUDICIAL DEL AMPARO.
30. RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.
40. DEFINITIVIDAD.
50. Estricto Derecho.
60. PROCEDENCIA DEL AMPARO.

#### 10. PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA

Consiste en que el juicio de amparo sólo procede a petición de parte interesada y no de oficio, es decir, solamente la persona que haya sufrido el daño puede solicitar el juicio de garantías, es por ello que si no existe agravio o no hay parte agraviada es improcedente el juicio de amparo. Hay un caso en que cuando el quejoso esté imposibilitado (incomunicado), cualquier persona puede promover el juicio, pero se le dan

tres días a partir del día en que esté en posibilidad, para que ratifique la demanda de amparo, si no lo hace será nula.

#### 2o. PRINCIPIO DE LA PROSECUCION JUDICIAL DEL AMPARO

Es la substanciación del juicio de amparo - prevista en los artículos 103 y 107 de la Constitución, es decir, dicho juicio debe tramitarse a manera de proceso, o sea, por medio de procedimientos y formas jurídicas establecidas aun por la ley de amparo.

#### 3o. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA DE AMPARO

Este principio hace que la sentencia que se dicte en el juicio de amparo sólo tenga efectos relativos para el quejoso y demás partes que en él intervinieron y no tener el carácter erga omnes, ya que si tuviera efectos generales traería un desequilibrio entre los poderes estatales y una supeditación del Poder Legislativo al Judicial, contraviniéndose lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución. En síntesis, la relatividad de la sentencia del juicio de amparo - es que, ésta, no debe ser general y tampoco hacer una declaración respecto de la ley o acto - que motivó el juicio. Este principio fue creado por Mariano Otero en su Acta de Reforma de 1847 en el artículo 35 e incluido también, en la Constitución de Yucatán de 1840.

#### 4o. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.

Dicho principio lo consagran las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución y significa: que para ejercitar la acción de amparo deben agotarse, previamente, todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se reclama, salvo las excepciones que a continuación se citarán.

En Materia Penal:

a) Cuando se viola la esfera jurídica del - gobernado por no haberse cumplido con lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, en los casos de destierro, deportación y privación de la vida.

b) En el caso del auto de formal prisión, - pero si el quejoso optó por la apelación, entonces ya no procede el juicio de garantías, aunque tiene el derecho de desistirse de la apelación - para promover posteriormente el juicio de amparo.

c) Otra excepción al principio de definitividad opera cuando se viola en perjuicio de gobernado los artículos 16, 19 y 20 de nuestra Carta Magna.

Las excepciones al principio de definitividad en materia civil, procesal, laboral, opera - cuando el quejoso no haya sido legalmente emplazado a juicio, dejándosele en estado de indefensión, pero si el quejoso se apersonara en dichos juicios, perderá el derecho de ejercitar su - acción de amparo y no podrá impugnar la ilegalidad del emplazamiento.

En Materia Administrativa:

a) Opera la excepción al principio de definitividad cuando la ley del acto no señala algún recurso en contra del acto violatorio y no obstante ello, el gobernado pueda interponer el recurso de reconsideración.

b) Cuando el acto sea susceptible de impugnación por dos o más recursos, por lo consiguiente, el agraviado podrá escoger el que mejor le - parezca, siempre y cuando uno de estos recursos sea el Juicio de Amparo. El término para pedir el amparo, en esta materia, es de 15 días que corren al día siguiente de la notificación del - acuerdo.

En general, el principio de definitividad no opera cuando la autoridad no da ningún fundamento a su resolución; ni cuando se trate de leyes que el particular considere inconstitucional de manera notable y absurda; cuando la ley que rija el acto de autoridad exija mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para solicitar éste. El único requisito que se exige en este caso es que el acto sea ejecutable, o sea, que pueda otorgarse la suspensión. Tampoco opera el principio de definitividad, tratándose de terceros extraños a un juicio o procedimiento en el que se hayan violado sus derechos.

#### 50. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

Está consagrado en la fracción II del artículo 107 Constitucional y 79, párrafo II de la Ley de Amparo y estriba en que la autoridad que conoce del juicio de amparo, tiene la obligación de analizar los conceptos de violaciones expuestos en la demanda por el quejoso, sin hacer consideraciones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados que no tengan ninguna relación con los conceptos de violación, o sea, el juzgador no puede suplir de oficio, los actos reclamados, los conceptos de violación ni tampoco las omisiones en que se haya incurrido. A este principio el profesor Tena Ramírez, citado por el maestro Ignacio Burgoa <sup>38/</sup>; lo considera como un principio inhumano, ya que si el amparo es un medio de control de Constitución y si en la demanda del juicio de garantías se refleja una notable inconstitucionalidad de un acto reclamado y éste por cualquier causa no se hizo valer, se está dejando de cumplir con las funciones primordiales de control que tiene nuestro juicio de amparo.

Excepciones al principio de estricto derecho son:

38/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", Op. cit., pág. 295.

En materia laboral: cuando el quejoso sea trabajador puede haber suplencia de queja (queja es igual a demanda), a fin de que se integre debidamente la demanda de amparo, aunque aquí las suplencias sólo se refieren a los conceptos de violación.

En materia agraria: también hay suplencia de queja siempre y cuando el quejoso sea un núcleo de población, ejido, comunero o ejidatario, inclusive aquí se suple no sólo la deficiencia de los conceptos de violación sino también los actos reclamados.

En materia penal también hay suplencia de queja cuando se demuestra que hubo violación manifiesta a la ley dejándose sin defensa al quejoso, o bien, cuando se le juzgó por una ley que no sea exactamente aplicable al caso de que se trate.

Al respecto, existe la suplencia del ERROR, que se aplica en todas las materias, excepto en la civil; dicha suplencia consiste en que el juez que conoce del amparo suple el error en que se hubiera incurrido por parte del agraviado al citar una violación de garantía que no tenga relación con el acto reclamado, pero el juzgador al hacer esta suplencia no podrá cambiar ni los hechos ni los conceptos de violación.

#### 60. PRINCIPIO DE PROCEDENCIA DEL AMPARO

Se refiere a determinar que los órganos competentes para conocer del juicio de amparo son exclusivamente los Tribunales de la Federación, que en su orden jerárquico son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y en los casos de la Jurisdicción Concurrente el Superior Tribunal que haya cometido la violación.

El Juicio de Amparo puede ser DIRECTO o INDIRECTO, o como el maestro Burgoa los denomina:

UNI-INSTANCIAL y BI-INSTANCIAL, respectivamente. En cuanto a la procedencia de dichos amparos se basa en razón de la naturaleza del acto reclamado. En efecto, cuando se trata de una sentencia definitiva civil, penal o administrativa o de laudos de los tribunales del trabajo, procede el amparo directo. Cuando se está en los casos violatorios a las garantías individuales que no sean los antes indicados, o en los casos que establece el artículo 114 de la Ley de Amparo, procede el amparo indirecto.

Ahora bien, de los amparos directos conocen la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito; del amparo indirecto conocen los jueces de Distrito.

#### 9. EL JUICIO DE AMPARO COMO ACCION

Juicio es un conjunto de actos procesales - realizados por las partes que intervienen en él y del órgano judicial, con el objeto de obtener una sentencia.

Acción es un derecho de petición para provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales, es decir, es un servicio público jurisdiccional que prestan dichos órganos.

LA ACCION DE AMPARO es pedir que se desarrolle y funcione el servicio público jurisdiccional a fin de que se restituyan al quejoso sus derechos violados mediante la protección federal sobre el acto de autoridad que ocasionó tal violación.

Romeo León Orante dice que acción de amparo "es una acción originaria" en la que el órgano jurisdiccional va a resolver una controversia distinta e independiente de la que dio lugar a la violación constitucional, en virtud de ello, el juicio de amparo no es un recurso. 39/

---

39/ LEON ORANTE ROMEO. Op. cit., pág. 26.

10.- PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Parte es aquella en cuyo nombre o contra la cual va a ejecutar la ley -Chiovenda-.

En un punto de vista particular, partes son los sujetos que ejercen una acción, defensa, recurso o cualquier acto procesal a fin de defender sus intereses respectivos dentro de una litis.

Carnelutti dice que partes son los sujetos del nexo sustancial, en tanto que los sujetos procesales son los que intervienen en una relación procesal; por lo que las partes deben tener legitimación.

En el Juicio de Garantías y al través del artículo 50. de la Ley de Amparo se establece que partes son:

- 1o. QUEJOSO (S)
- 2o. AUTORIDAD (ES) RESPONSABLE (S)
- 3o. TERCERO (S) PERJUDICADO (S)
- 4o. MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

10.- QUEJOSO es el titular de la acción de amparo y es:

- a) El gobernado en cuya esfera jurídica se ve afectado por un acto de autoridad, violándosele sus garantías individuales.
- b) El gobernado que sufre un agravio cuando la autoridad federal transgrede la soberanía estatal.
- c) El gobernado que sufra un agravio cuando la autoridad lo al invade la esfera federal.

Para el maestro Jorge Trueba Barrera: quejoso es el titular de la acción de amparo frente a la autoridad o autoridades que lo hubieran agraviado, y concretamente en materia laboral son quejosos:

El trabajador, patrón, asociaciones, sindicatos patronales u obreros, en algunas ocasiones el propio Estado, obrero, jornaleros, artesanos, empleados privados y públicos, contratistas, empresarios, uniones, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, órganos del Estado o personas morales oficiales.  
40/

Así, el quejoso puede ser persona física, -moral de derecho privado -sociedades- de derecho social -sindicatos y comunidades agrarias-, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS y personas morales de derecho público.

En cuanto a las personas morales públicas -se consideran como quejosos cuando se afecten -sus intereses patrimoniales que le son indispensables para desarrollar sus funciones, siempre y cuando estén realizando relaciones de coordinación.

Hay un caso en que el Estado puede interponer el juicio de amparo (entre otros) y es cuando él tiene la categoría de patrón frente a los trabajadores a su servicio, o sea, que el Estado en este caso no tiene las características del ius imperium.

## 2o.- AUTORIDAD RESPONSABLE

Es parte en el Juicio de Amparo, y en relación con este punto ya indicamos qué es autoridad para los efectos del amparo, por consiguiente, solamente complementaremos su estudio haciendo saber que existen las siguientes clases de autoridad en nuestra materia:

AUTORIDADES ORDENADORAS.  
AUTORIDADES EJECUTORAS.

Las arriba indicadas están enunciadas en el

artículo 11 de la Ley de Amparo, el cual preve - que autoridad responsable es la que dicta u orde - na, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto re - clamado.

La decisión de la autoridad responsable pue - de dar lugar a una aplicación incorrecta o viola - ción a una norma jurídica al caso concreto, o - bien, actúa arbitrariamente, es decir, hay una - notoria falta de fundamento, o se da el caso tam - bién en que no se ajusta a los términos de la - norma; o igualmente ejecuta un acto lesivo en la esfera jurídica del gobernado sin una orden pre - via. En conclusión, viola los artículos 14, 16 y en general, todas las normas de la Constitu - ción.

A mayor abundamiento, con base en el artícu - lo 103 constitucional se derivan las siguientes autoridades responsables:

- a) Autoridad en general (fracción I).
- b) Autoridad Federal (fracción II).
- c) Autoridad Local (fracción III).

### 3o.- TERCERO PERJUDICADO

No es parte constante en el juicio de ampa - ro y por regla general es aquel que tiene intere - ses opuestos al quejoso, y son:

a) La contraparte del quejoso cuando el ac - to reclamado emane de un juicio civil, ya sea - que este último sea actor o demandado.

b) En materia penal tercero perjudicado es el ofendido o la persona que tenga derecho a la reparación del daño, o exigir la responsabilidad civil, derivadas de la comisión de un delito. - Cuando no hay tercero perjudicado en esta mate - ria, lo será el Ministerio Público.

c) En materia administrativa es la persona que haya gestionado en su favor el acto contra - el que se pide amparo, acto que debe provenir de

autoridades distintas de la judicial o del trabajo.

El Doctor Octavio A. Hernández explica en su obra 41/, que el tercero perjudicado es el que tiende a la substancia del juicio sosteniendo al quejoso, el que tiende a la anulación o modificación sosteniendo la inconstitucionalidad del acto reclamado.

40.- MINISTERIO PUBLICO.- Es una institución que tiene por finalidad defender los intereses sociales o del Estado y es una parte equilibrada de las pretensiones de las demás partes. Su función es la de vigilar que el proceso se acelere y se respeten las normas constitucionales, a la vez, tiene derecho de ejercitar todos los actos procesales, incluyendo los recursos. Pero en un juicio de amparo podrá abstenerse de intervenir cuando en el juicio no haya interés público; ejemplo: que no se afecten los intereses de las personas en relación con el estado civil.

11.- CAPACIDAD, PERSONALIDAD Y LEGITIMACION EN EL JUICIO DE AMPARO.

Las partes que tienen capacidad de garantías deben justificar en el juicio de garantías deben legitimación. Por lo que se refiere a la CAPACIDAD diremos que es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, y en materia de amparo se necesita la capacidad de ejercicio, salvo las excepciones de ley como son la de las personas en estado de interdicción, quienes podrán solicitar el amparo a través de sus representantes legales.

La LEGITIMACION en el juicio de amparo es -

41/ HERNANDEZ A. OCTAVIO. "Curso de Amparo". - Instituciones Fundamentales, Ediciones Bo--tas, México, 1966, pág. 167.

aquella en que las partes deben ser sujetos reales en el juicio.

La PERSONALIDAD se refiere a que las partes estén en "condiciones legales" a fin de poder realizar una conducta procesal, o sea, es la aptitud de poder promover en dicho juicio, ya sea por propio derecho o bien por representante legal.

La Autoridad Responsable justifica su legitimación y personalidad en el juicio de garantías ajustándose con base en el artículo 103 constitucional. Y la del Ministerio Público en el artículo 5o. fracción IV de la Ley de Amparo y lo. de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Cuando en un juicio de amparo falta la capacidad o la personalidad de las partes la actuación que hayan originado será nula.

Si hay incapacidad o falta de legitimación del actor o de quien promueve en su nombre la demanda será desechada de plano o se sobreseerá en caso de que se haya admitido.

Si hay falta de representación legítima por parte de la autoridad responsable y si ésta ya hubo rendido los informes, se desechará de plano.

## 12.- LA COMPETENCIA EN EL JUICIO DE GARANTIAS

Las autoridades que son competentes para resolver un juicio de amparo, son exclusivamente los tribunales del Poder Judicial Federal y en su orden jerárquico son:

- 1o. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
- 2o. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.
- 3o. JUZGADOS DE DISTRITO.

Los Juzgados de Distrito tienen una doble función en cuanto que tienen el control constitucional y una función judicial en la que simplemente aplican el derecho. Los Tribunales Unita-

rios de Circuito, por regla general, realizan una función judicial y excepcionalmente la de control constitucional cuando se está en el caso de jurisdicción concurrente.

Hay que recordar que la República Mexicana se divide en diez circuitos en materia de amparo y ocho en materia de apelación. Los primeros tienen su residencia respectivamente en México, Toluca, Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Puebla, Veracruz, Torreón, San Luis Potosí y Villahermosa; los segundos en las mismas entidades a excepción de Veracruz y San Luis Potosí y agregando el de Mérida.

Los tribunales Colegiados de Circuito, exceptuando al primer circuito, conocen de todas las materias; en cambio, los del Primer Circuito en materia de amparo con residencia en la ciudad de México, se dividen en siete tribunales Colegiados, a saber: dos civiles, tres administrativos, un penal y un laboral; además de ocho Juzgados de Distrito: dos civiles, tres administrativos y tres penales.

Los Juzgados de Distrito en atención a la materia conocen de asuntos civiles, administrativos y penales, en materia federal, que son resueltos en primera instancia, y en segunda instancia, o sea en apelación, conocen los Tribunales Unitarios de Circuito. A la vez que también conocen los Juzgados de Distrito de amparos indirectos contra resoluciones impugnadas por los quejosos, que no sean sentencias definitivas, con base en el artículo 114 de la Ley de Amparo y que en tema aparte lo trataremos más a fondo.

En síntesis, la competencia de los jueces de Distrito en amparo indirecto, se establece bajo las siguientes reglas:

#### 1o.- EN ATENCION AL TERRITORIO

a) Será juez competente aquél en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse al acto

reclamado.

b) Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un distrito y continúa ejecutándose en otro, -- cualquiera de los dos, a prevención, será competente.

c) Cuando el acto no requiere ejecución material, será juez competente aquél en cuya jurisdicción resida la autoridad ordenadora.

2o.- EN ATENCION A LA MATERIA A LA QUE YA NOS REFERIMOS.

3o.- EN ATENCION A LA INDOLE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Los artículos 42 y 43 de la Ley de Amparo - contienen las reglas especiales en relación con este punto y a los que nos remitimos para su estudio exacto.

LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS, se determina cuando conocen en amparo directo contra resoluciones o sentencias definitivas judiciales, administrativas y de laudos de Tribunales de trabajo además de las resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Contencioso de lo Administrativo impugnadas por el quejoso, según lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo.

Una excepción a lo anterior es cuando en un juicio no se hizo el emplazamiento en conformidad con la ley y al llegar a sentencia definitiva el amparo indirecto es el que procede, pues lo que verdaderamente va impugnarse no es ésta última, sino el procedimiento.

COMPETENCIA EN AMPARO DIRECTO

EN MATERIA PENAL:

La Suprema Corte es competente cuando se refiere a:

### EN MATERIA CIVIL

La Suprema Corte es competente cuando se refiere a:

- A) Sentencias definitivas dictadas en negocios que pasen de cien mil pesos independientemente de que el tribunal sea federal o del fuero común.
- B) Sentencias dictadas en asuntos relativos al estado civil de las personas o afectan la estabilidad del orden familiar.

Los Tribunales Colegiados son competentes cuando se refieren a:

- A) Sentencias definitivas dictadas en negocios cuya cuantía no pase de cien mil pesos, independientemente del tribunal que las dicte.
- B) Sentencia respecto a la cual no proceda el recurso de apelación (en materia civil en sentencias pronunciadas en juicio cuyo interés no pasa de cinco mil pesos y en materia mercantil que no exceda de mil pesos).

### EN MATERIA LABORAL

La Suprema Corte es competente cuando se refiere a:

- A) Laudos definitivos dictados por tribunales federales laborales, tales como las juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- B) Laudos definitivos por tribunales del fuero común en asuntos de carácter colectivo, verbigracia: revisión de contratos colectivos, suspensión de contratos y otros más; es decir, cuando se afecte a una clase trabajadora.

Los Tribunales Colegiados son competentes - cuando se refiere a:

- A) Laudos definitivos dictados por tribunales del trabajo locales.
- B) Laudos definitivos dictados en asuntos - de índole individual.

### 13.- COMPETENCIA EN MATERIA DE REVISION

Independientemente de que más adelante entremos a fondo sobre el estudio del recurso de revisión, solamente adelantaremos que este recurso procede contra resoluciones del Juez de Distrito en amparos indirectos y la competencia para resolver dicho recurso está a cargo de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte.

La Suprema Corte es competente para conocer en revisión, cuando las resoluciones de los jueces de Distrito en amparo indirecto, estén en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de una ley federal o local impugnada de inconstitucional.
- b) En los casos de las frs. II y III del art. 103 constitucional.
- c) Cuando el acto reclamado ante el juez de Distrito se refiera a reglamentos expedidos por el Presidente de la República, o sean, reglamentos autónomos que cuando se expidan no haya una ley base.
- d) En amparos fallados por el juez de Distrito en materia agraria cuando afecten núcleos ejidales o comunales.
- e) En materia administrativa cuando el negocio exceda de quinientos mil pesos y sea de trascendental importancia para la Nación.
- f) En materia penal cuando haya violaciones al artículo 22 constitucional.

Fuera de los anteriores casos y aun en materia agraria y penal la revisión será conocida -

por el Tribunal Colegiado de Circuito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce de la revisión en los siguientes casos:

a) Contra sentencias del juez de Distrito - siempre y cuando el acto reclamado sea una ley - federal o local, es decir, que se encuentre en - los casos previstos por el artículo 103 constitucional.

b) Contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales Colegiados cuando se - refieran a la inconstitucionalidad de una ley o a la interpretación de un artículo constitucional.

Por otro lado, la competencia en razón del territorio se determina fundándose en el artículo 26 de la Ley de Amparo que nos expresa que el juez de Distrito conocerá de un juicio de garantías siempre y cuando, dentro de su jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado; y en caso de que se trate de ejecutar dicho acto, en varias jurisdicciones, conocerá el juez de distrito que haya admitido la demanda de amparo; y cuando no hay una ejecución material, conocerá el juez de Distrito del lugar donde resida la autoridad ordenadora.

Siguiendo con la competencia respecto a la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados, - nos referiremos a la Competencia por la índole - de los órganos judiciales, la cual está fijada - por los artículos 42 y 43 de la Ley de Amparo, - los que nos dicen que contra los actos del juez de Distrito conocerá la autoridad inmediata, o - sea, el Tribunal Colegiado; contra los actos del Tribunal Unitario de Circuito en sus resoluciones dictadas en segunda instancia conocerá del - amparo, el juez de Distrito, claro está, que será diferente juez del que conoció en primera instancia.

Finalmente, es competente contra las diligencias de requisitorias, despachos o exhortos,

el juez federal más próximo y no la autoridad - que los libró.

#### 14.- JURISDICCION CONCURRENTE

Es procedente cuando haya violaciones a los artículos 16, 19, 20 frs. I, VIII y X constitucionales y será competente para conocerla los superiores jerárquicos de los jueces que cometieron las citadas violaciones. De esta manera, si la violación la cometió un juez de Distrito cono<sup>ce</sup>rá del amparo el Tribunal Unitario de Circuito. En cuanto a la substanciación se hace en igual forma que el amparo indirecto, con excepción del término para rendir el informe justificado, que es de tres días.

#### 15.- INCOMPETENCIA

A mi modo de ver, Incompetencia es aquella falta de facultades que la ley otorga a la autoridad para que ésta pueda conocer de determinado asunto jurídico.

Existen dos clases de incompetencia:

A) La Declinatoria en que el propio juez - declara la incompetencia, a petición de la parte que lo solicite.

B) La Inhibitoria que es cuando se dirige - al juez a fin de que se reputé competente y le - comunique al juez incompetente para que le remita todo lo actuado.

En caso de incompetencia, en relación con - los jueces de Distrito, se puede declarar, por - el juez de Distrito que conozca la demanda de am<sup>pa</sup>ro, en el auto inicial que recaiga a dicha de<sup>ma</sup>nda, ordenándose se envíen los autos a la auto<sup>ri</sup>dad judicial federal que corresponda. También el juez de Distrito podrá declarar la incompeten<sup>cia</sup> en la Audiencia Constitucional.

Abundando al respecto y por lo que se refie<sup>re</sup> a la incompetencia de los tribunales Colegia-

dos y la Corte; del Tribunal Colegiado con un juez de Distrito, o bien entre tribunales Colegiados, se substancia en los términos del artículo 48 de la Ley de Amparo. Y la incompetencia entre los jueces de Distrito, por los artículos 50, 51 y 52 de la ley de referencia. El artículo 48 enuncia que cuando algunas de las Salas de la Corte tenga conocimiento de que otra Sala, de la misma, conozca de un amparo o de cualquier otro asunto en que aquélla debe conocer, dictará resolución a esta última para que deje de conocerlo y le remita los autos en un término de tres días, a la vez, la sala requerida si no está conforme, suspende el procedimiento y remitirá los autos al Presidente de la Corte para que el pleno resuelva lo conducente. Para resolver la incompetencia entre los Tribunales Colegiados, es el mismo procedimiento que se sigue, aunque aquí es la Sala la que resuelve en definitiva.

El artículo 50 de la Ley de Amparo se refiere a la incompetencia por materia diciendo que el juez de Distrito incompetente no debe realizar ningún acto procesal. El artículo 51 de la misma ley establece que cuando haya litispendencia la competencia se decide por el Tribunal Colegiado. Finalmente, el artículo 52 de la ley aludida nos expresa que la incompetencia por razón del territorio, es el juez mismo el que debe declararse incompetente de plano, haciendo por su parte la inhibitoria correspondiente. En materia de amparo la incompetencia trae como consecuencia la nulidad de todo lo actuado.

#### 16.- ACUMULACION EN EL JUICIO DE AMPARO

De manera somera trataré de indicar cuándo existe acumulación en un juicio de garantías, diciendo para tal efecto que en conformidad con el artículo 57 de la Ley de Amparo se determina que la acumulación en los juicios de amparo tramitados ante jueces de Distrito podrá existir a petición de parte o de oficio, siempre y cuando se esté en los siguientes casos:

a) Cuando haya litispendencia, o sea, que haya juicios diferentes promovidos por el mismo quejoso, mismo acto reclamado pero violaciones constitucionales distintas y autoridades responsables diversas, y

b) En los casos de conexidad o sea juicios promovidos contra las mismas autoridades, mismo acto reclamado, pero diversos quejosos y que éstos hayan intervenido en el negocio.

Por regla general conoce de la acumulación, y es competente, el juez de Distrito que hubiere prevenido; y el juicio más reciente es el que se acumula al más antiguo; en caso de duda resolverá el Tribunal Colegiado, si es que se trata de juicios promovidos ante jueces de Distrito de su jurisdicción y si éstos son de diferentes jurisdicciones, entonces conocerá la Sala respectiva de la Corte (art. 58, Ley de Amparo).

Ahora bien, si en un mismo juzgado se si---  
guen juicios cuya acumulación se pide, el juez -  
ordenará se haga una relación de ellos y en una  
audiencia se oirán los alegatos de las partes, -  
para posteriormente dictar resolución, contra la  
cual no se admite recurso alguno. Si los jui---  
cios se encuentran en juzgados diferentes se ci-  
tará a una audiencia ante el juez a quien se pro-  
movió la acumulación, en donde se presentarán -  
los alegatos de las partes, para después resol-  
ver.

Si es procedente la acumulación, se remiti-  
rán los juicios al juez requirente; si no proce-  
de se le comunicará al juez requirente, el cual,  
si se opone pide se manden los autos al Tribunal  
Colegiado o a la Suprema Corte, si son de juris-  
dicciones diferentes, a fin de que se resuelva -  
lo conducente en 8 días, en este lapso se debe -  
suspender el procedimiento, con excepción de los  
incidentes. Para lo indicado se aplican los ar-  
tículos 59 a 64 de la Ley de Amparo.

Hay que hacer notar que los juicios de ampa-  
ro tramitados ante un tribunal Colegiado o ante

la Corte o las revisiones que ante ellos se tramiten, no son acumulables, pero sí lo podrán ser en los casos que preve el artículo 65 de la Ley de Amparo y ello se refiere en amparos en revisión por inconstitucionalidad de una ley o reglamento, pero se requiere que los juicios que vayan a ser acumulables deberán contener similitud en los agravios expresados contra los fallos de los jueces de Distrito.

## 17.- FIGURAS PROCESALES EN EL JUICIO DE AMPARO:

10.- "TERMINO PROCESAL: es el lapso o intervalo dentro del cual se puede ejercitar una acción o un derecho o cualquier acto procesal ante la autoridad". 42/

El término en general para interponer la acción de amparo es de 15 días y se amplía sólo en razón de la distancia: un día por cada cuarenta kms. El término para interponer el amparo contra leyes autoaplicativas es de 30 días y 15 respecto de las leyes heteroaplicativas:

En materia penal y sólo cuando se viola el artículo 22 constitucional; en materia agraria - cuando los núcleos de población ejidales o comunales resulten agraviados, no corre el término, pero cuando se trata de ejidatarios o comuneros en lo individual, el término es de 30 días.

## 20.- LAS NOTIFICACIONES

Al quejoso se le notifica en forma personal o por lista, en el primer caso, se realiza cuando se adelante la fecha de la audiencia constitucional o cuando se ordena un requerimiento a los quejosos que estén privados de su libertad. A los terceros perjudicados se les notifica por lista y en forma personal sólo del primer auto inicial.

---

42/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". Op. cit., pág. 431.

A las autoridades responsables se les notifica por oficio o también por vía telegráfica en caso de urgencia o que no haya libro talonario.

Quando se le notifica al tercero perjudicado se le entrega la copia de demanda de amparo y si se ignora su domicilio, la notificación se hace por edictos.

Al Ministerio Público las notificaciones se le hacen por lista y en forma personal.

Quando en un juicio de amparo no se hacen las notificaciones conforme a derecho, procede la revisión en favor del quejoso y tercero perjudicado, pero debe antes agotarse el incidente de nulidad respectivo.

### 3o.- INCIDENTE DE NULIDAD POR DEFECTO O POR ILEGALIDAD DE LA NOTIFICACION

Se fundamenta en el artículo 32 de la Ley de Amparo y debe pedirse antes de dictar sentencia y si ésta ya se dictó, podrá pedirse la REVISION correspondiente ante el Tribunal Colegiado o la Corte, con el fin de que se reponga el procedimiento desde el momento en que se dejó de notificar o que se haya notificado ilegalmente.

El incidente de que venimos hablando se -- substancia en forma incidental y es de artículo previo y especial pronunciamiento, ya que así lo dispone el artículo 57 de la Ley de Amparo (también lo son los incidentes de incompetencia y acumulación de juicios de amparo). El incidente que nos ocupa se decide de plano pero, previamente, se da traslado a las partes por el término de tres días para rendir sus pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, luego en la audiencia se desahogan las pruebas para posteriormente dictar sentencia.

#### 40.- IMPEDIMENTOS

En principio las autoridades judiciales federales que conocen del juicio de amparo no son recusables y solamente podrán serlo si están dentro de los casos enumerados por el artículo 76 de la Ley de Amparo, es decir, si son cónyuges, parientes, si tienen interés personal, si han sido abogados de las partes, si tuvieron el carácter de autoridad responsable, amistad con las partes, etc., en cuyos casos procede el IMPEDIMENTO de la autoridad para conocer del juicio de garantías.

#### 18.- IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

Improcedencia del juicio de amparo es aquella cuando por alguna causa de carácter, constitucional, legal o jurisprudencial, se impide al agraviado ejercitar la acción de amparo y el órgano jurisdiccional competente se avoque a conocer y resolver la cuestión que se pretenda.

Al respecto, el maestro Jorge Trueba Barrera expresa, <sup>43/</sup> acertadamente, que la improcedencia del juicio de amparo: "es la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional estudie y decida determinada cuestión absteniéndose obligatoriamente de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado".

En materia de amparo hay diferentes clases de improcedencia:

- 10.- IMPROCEDENCIA CONSTITUCIONAL.
- 20.- IMPROCEDENCIA LEGAL.
- 30.- IMPROCEDENCIA JURISPRUDENCIAL.

10.- IMPROCEDENCIA CONSTITUCIONAL. Es aquella que se presenta cuando la misma Constitución

43/

TRUEBA BARRERA JORGE. "Apuntes tomados en la cátedra de Garantías y Amparo". México, 1971.

así lo dispone, como en los siguientes casos:

- a) En la situación del artículo 3o. fr. II.
- b) En lo dispuesto por el artículo 27 fr. - XIV, pr. 1o.
- c) Contra resoluciones de la Cámara de Diputados o del Senado que se refieran a - elecciones de sus miembros (Art. 60).
- d) En el caso del artículo 109 y 111, pr. - 3o., es decir, cuando se refiere a resoluciones declarativas de la Cámara de Diputados, funcionando en gran jurado para proceder judicialmente contra un alto - funcionario de la federación por la comisión de delitos del orden común.
- e) Cuando se refiere a resoluciones del Senado en que se erija en gran jurado para conocer sobre la responsabilidad de al-- tos funcionarios por la comisión de delitos oficiales (art. 111, pr. 3o.).

2o.- IMPROCEDENCIA LEGAL. Es cuando los casos de improcedencia para ejercitar la acción de amparo se encuentran previstos en la Ley, en este caso, en la Ley de Amparo a través del artículo 73, el cual contiene 18 improcedencias, a saber: ES IMPROCEDENTE EL AMPARO:

#### FRACCION I.

Contra actos de la Suprema Corte y del Tribunal Colegiado, en virtud de que dichos tribunales dictan resoluciones que no son recurribles y por lo que respecta a la Suprema Corte porque es el supremo tutelador de la Constitución.

#### FRACCION II.

Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.

#### FRACCION III.

Por causa de litispendencia, o sea, que haya otro juicio de amparo pendiente de resolverse

y que se haya promovido por el mismo quejoso contra las mismas autoridades, mismo acto reclamado pero violaciones constitucionales distintas.

#### FRACCION IV.

Por razón de cosa juzgada, o sea, cuando las leyes o actos impugnados hayan sido objeto de una sentencia de amparo.

#### FRACCIONES V y VI.

Por ausencia de agravio personal y directo; a éstas se le agrega la Fracción II, la cual establece que hay improcedencia contra leyes que por su sola expedición no causen perjuicios al quejoso sino que se necesite un acto posterior para que se origine.

#### FRACCIONES VII y VIII.

Por razón de la naturaleza de los actos realizados por órganos estatales, refiriéndose concretamente la fracción VII a las resoluciones o declaraciones de presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones. En tanto que la fr. VIII se refiere a resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyan, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o diputaciones permanentes por lo que se refiere a elección, suspensión o remoción de funcionarios cuando la Constitución o Constituciones de los Estados les confiera la facultad de resolver discrecionalmente. Es lo que Burgoa denomina: improcedencia política.

#### FRACCIONES IX y X.

Establecen una improcedencia por razón de la consumación de modo irreparable del acto reclamado.

## FRACCIONES XI y XII.

Cuando ya hubo consentimiento, ya sea tácito o expreso, hacia el acto reclamado, excepto - en los casos del art. 22 Constitucional y en materia agraria.

## FRACCION XIII.

Contra resoluciones judiciales respecto de las cuales se conceden por la ley algún recurso o cualquier medio de defensa en el procedimiento y por el cual se pueda modificar, revocar o nulificar, salvo las excepciones que ya hicimos mención en tema aparte.

## FRACCION XIV.

Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal por el quejoso y que pueda modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

## FRACCION XV.

Contra actos de autoridades distintas de las judiciales y que proceda el recurso de revisión u otro recurso.

## FRACCIONES XVI y XVII.

Por cesación de los efectos del acto reclamado o por insubsistencia de la materia de éste, es decir, cuando hay imposibilidad de que se realice el acto reclamado.

## FRACCION XVIII.

Improcedencia por disposición de la ley.

3o.- IMPROCEDENCIA JURISPRUDENCIAL. Es la que establece la Jurisprudencia basándose en diversos factores, como los siguientes: contra actos probables o inciertos; contra el ejercicio de la acción penal hecha por el Ministerio Público.

co; contra las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación; contra actos de particulares; contra actos de árbitros privados; contra actos de departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado, ya que éstos se consideran como organismos de consulta; contra actos que afecten derechos políticos; contra actos o resoluciones que importen el cese o separación de empleados públicos; contra resoluciones dictadas en el incidente de reparación constitucional.

Las improcedencias a que hemos hecho mención deben ser declaradas de oficio por ser el Juicio de Amparo una cuestión de orden público. En caso de que se haya resuelto, habiendo una improcedencia, entonces no se ataca la resolución sino que en materia de revisión se podrá recurrir dicha improcedencia.

#### 19.- SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE GARANTIAS.

El sobreseimiento es una figura jurídica que se presenta en el juicio de amparo, en virtud de la cual la autoridad que lo conozca está impedido, por diversos obstáculos enunciados en la Ley de Amparo, para que resuelva la cuestión del fondo que se le plantea.

Burgoa considera 44/, que "sobreseimiento es un acto procesal derivado de la potestad judicial que concluye una instancia definitivamente sin haber resuelto el fondo del asunto".

Al lado de la figura del sobreseimiento, en contramos la figura de la caducidad de la instancia y la diferencia que hay es que el sobreseimiento pone fin al juicio y la caducidad pone fin a la instancia.

---

44/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". Op. cit., pág. 492.

Los casos en que procede el sobreseimiento se encuentran contenidos en el artículo 74 de la Ley de Amparo, a saber:

HAY SOBRESEIMIENTO:

FRACCION I.

Quando el quejoso se desiste expresamente de la demanda de amparo o se le tiene por desistido conforme a la ley.

En el caso que apreciamos no habrá sobreseimiento si se trata de amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal y se afecten sus derechos agrarios.

FRACCION III.

Quando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia.

FRACCION II.

Por muerte del quejoso, pero se necesita que sólo se afecte a su persona la resolución que iba a dictarse en el juicio de amparo, pues si se refiere a intereses económicos no procede el sobreseimiento, ya que lo que se resuelva en el juicio de garantías repercutirá en la sucesión del quejoso.

FRACCION IV.

Quando de las constancias apareciere notablemente que no existe el acto reclamado o que no se pruebe su existencia.

FRACCION V.

Quando transcurren 4 meses sin que los quejosos gestionen por escrito ante la Corte la continuación de la tramitación o resolución del juicio. Pero en 1967 el lapso de inactividad de referencia se decide que sea de 300 días, incluyen

do los días inhábiles.

La caducidad es la que pone fin a la instancia y sólo ocurre durante la tramitación del recurso de revisión, interpuesta contra los jueces de Distrito y para declararla se necesita un lapso de inactividad de 300 días. Hay que hacer notar que cuando se declara la caducidad en materia de revisión, lógicamente, la sentencia recurrida queda firme.

Existen excepciones para que no haya lugar ni el sobreseimiento ni la caducidad y es cuando el quejoso sea patrón o trabajador, independientemente de que el acto reclamado sea una ley federal o local; en materia penal cuando el quejoso esté agraviado por violaciones al artículo 22 constitucional, deportación o destierro; en materia agraria cuando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, comuneros o ejidatarios y en general, cuando se refiera a la inconstitucionalidad de una ley.

El artículo 74 de la Ley de Amparo expresa que cuando hay una causa notoria de sobreseimiento el quejoso y la autoridad responsable deben declararla so pena de las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

## 20.- LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE GARANTIAS.

Existen decretos y autos dictados por la autoridad administrativa, llamándoseles también actos administrativos, es decir, son los actos suscitados que no tienen relación con ninguna cuestión contenciosa entre las partes. Los decretos judiciales son decisiones de un juez que se refieren a aspectos de mero trámite.

La sentencia la dicta siempre un órgano jurisdiccional. Pueden ser sentencias definitivas que dirimen una controversia o cuestión de fondo (art. 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles). Y las interlocutorias que sólo resuelven una controversia incidental entre las partes.

La sentencia en el juicio de amparo es aquella que resuelve sobre la constitucionalidad de una ley o acto de autoridad, teniendo como principio fundamental para dictarla el de estricto derecho y la relatividad de sus efectos.

Las diversas clases de sentencias que se originan en un juicio de amparo son:

a) Sentencia de Sobreseimiento que no decide sobre la constitucionalidad o no del acto reclamado, sino que se basa en las causas de sobreseimiento señaladas en la ley y que hayan surgido.

b) Sentencia que concede el amparo que tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de sus garantías violadas, esto es, cuando tenga el acto reclamado el carácter positivo; en cambio, cuando el acto reclamado es negativo, dicha sentencia tendrá por objeto obligar a la autoridad responsable a que respete y cumple la garantía de que se trate.

c) Sentencias que niegan la protección de la justicia federal, por no haber probado el quejoso la inconstitucionalidad del acto reclamado.

La forma de la sentencia en un juicio de amparo la establece el artículo 77 de la ley de amparo diciendo que la resolución debe contener entre otras cosas:

a) Una fijación clara y precisa del acto reclamado, la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados. O sea, debe haber una exposición cronológica de los hechos debatidos a través de los resultandos.

b) Los considerandos o sean los razonamientos lógico-jurídicos para determinar los fundamentos legales y dictar la sentencia.

c) Y los puntos resolutivos, o sean, las conclusiones del juzgador indicando si se sobresee, concede o niega el amparo.

En cuanto a la Ejecución de las sentencias del juicio de amparo, son los artículos 104 a --

113 de la Ley de la materia los que fijan las reglas para considerarse a dichas sentencias como ejecutoriadas.

## 21.- RECURSOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

Al respecto, permítaseme exponer el concepto sobre recurso que hace, acertadamente, el maestro Ignacio Burgoa 45/: "Recurso es cualquier medio de impugnación o de defensa en un procedimiento, ya sea judicial o administrativo, en contra de un acto jurídico con el fin de revcarlo, confirmarlo o modificarlo..."

El sujeto procesal que interpone un recurso se le llama "recurrente" y el sujeto pasivo es la autoridad que pronunció el acto procesal impugnado. A la vez, hay que recordar que hay diferentes clases de recursos: recurso improcedente, sin materia, infundado.

En el juicio de amparo existen los siguientes recursos:

- a) RECURSO DE REVISION (art. 83 de la Ley de Amparo).
- b) RECURSO DE QUEJA (art. 95 de la Ley de Amparo).
- c) RECURSO DE RECLAMACION (art. 103 de la Ley de Amparo).

El recurso de revisión procede en los casos que preve el artículo 83 de la Ley de Amparo: a los que me remito en obvio de tiempo.

Ahora bien, cuando se interpone el recurso de revisión contra las resoluciones de los jueces de Distrito conocerá de la revisión el Tribunal colegiado respectivo.

---

45/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". Op. cit., pág. 559.

El término para interponer la revisión es de cinco días (art. 86 de la Ley de Amparo) y se hará a petición de parte. Si la revisión es contra las resoluciones del Tribunal Colegiado en amparo directo, se deberá transcribir la parte de la sentencia; si es contra resolución del juez de Distrito se deberá exhibir una copia de los agravios para el expediente y para cada una de las partes, declarando en ambos casos, la protesta de decir verdad, si no se exhiben las copias se requerirá al recurrente para que lo haga en el término de tres días, si no lo hace se le tiene por no interpuesto el recurso (art. 88 Ley de Amparo). Ya interpuesto el recurso, la Corte o Colegiado que vaya a conocerlo calificará la procedencia del mismo, ya sea admitiéndolo o desechándolo. Si se admite por la Corte se señala a las partes un término de diez días para que aleguen y transcurrido dicho término se da vista al Ministerio Público y se resolverá dentro de 15 días.

El procedimiento o substanciación del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados es el mismo, salvo que el término para alegar es de cinco días.

b) RECURSO DE QUEJA. El artículo 95 de la Ley de Amparo establece cuándo dicho recurso procede.

Con fundamento en los artículos 96 y 97 de la Ley de Amparo, el término para interponer el recurso de queja es de cinco días, cuando se está en los casos de las fracciones I, V, VI, VII y VIII; de un año en las fracciones IV y IX y de cualquier tiempo en las frs. II y III.

COMPETENCIA: Conocerá del recurso de queja el Tribunal Colegiado en los casos de las fracciones I, VI y VII, por supuesto del artículo 95 de la Ley de referencia; y de las fracciones V, VIII y IX conocerá de dicho recurso la Suprema Corte, en todos estos casos deberá anexarse copias para cada una de las partes y la resolución

se dictará en un plazo de diez días.

Si se ha interpuesto el recurso de queja en el caso de la fracción VI del precepto indicado, se suspende el procedimiento en el juicio de amparo, siempre y cuando la resolución que vaya a dictarse pueda influir en la sentencia de dicho juicio.

c) RECURSO DE RECLAMACION. Es aquel que procede contra acuerdos de mero trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por el Presidente de cualquiera de las Salas de ésta. Y su substanciación es ante el Pleno, en el primero de los casos indicados, o ante las Salas respectivas si se está en el segundo caso. Y será la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que determine dicha substanciación, ley que determina que el recurso de referencia sólo puede solicitarse a petición de parte legítima; y en cuanto al término para ello es de tres días (art. 103 de la Ley de Amparo).

## 22.- AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL.

SU PROCEDENCIA.- Por regla general, procede cuando no se trate de sentencias definitivas, pero el artículo 114 de la Ley de Amparo establece concretamente los casos en que procede, a saber:

- a) Contra leyes autoaplicativas.
- b) Contra actos de autoridades administrativas, es decir, que no sean actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- c) Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o sea después de que se dicte sentencia. Asimismo, procede contra la ejecución de la sentencia o contra la última resolución dictada en la Sección de Ejecución; y, tratándose de remates, sólo procede contra la resolución que apruebe

- o desapruebe dicho remate.
- d) También procede contra actos en juicio - que tenga sobre las personas o cosas una ejecución de imposible reparación, tal - es el caso, entre otros, cuando se aplica el artículo 726 relativo a la caducidad de la instancia consagrado en la Ley Federal del Trabajo por inactividad procesal de seis meses. También por lo que se refiere al acto de imposible reparación sabemos que es aquel que no puede - esperar a que se reconsidere en la sentencia definitiva ni en posteriores instancias, pero cuando sucede lo anterior y se está en los casos que preven los artículos 159 y 170 de la Ley de Amparo ya no procede el amparo indirecto sino el - directo.
  - e) Contra actos que afecten a terceros extraños a un juicio, ya sea que se dicten dentro o fuera del juicio y no se les - conceda medio de defensa o recursos para impugnarlos. Esta procedencia no encuadra a los terceristas, los que sí deben agotar la tercería correspondiente.
  - f) Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados en los casos de - las frs. II y III del artículo 103 constitucional y que el quejoso sea una persona física, moral o entidad política, - quienes sufran un agravio por motivo de la vulneración de competencias.
  - g) Procede también en los casos que la Suprema Corte a través de la jurisprudencia ha establecido, y son: contra autos que admitan la apelación, la demanda, - contra resoluciones que decreten providencias precautorias, contra las diligencias previas de reconocimiento de firmas, contra autos que rechacen las excepciones, contra autos o resoluciones que desechen pruebas, contra resoluciones en - materia de trabajo y formulen declaraciones sobre el patrón sustituto, contra resoluciones dictadas en el juicio sucesio-

rio, resolución que deseche la excepción de falta de personalidad, contra resoluciones dictadas en la Sala del Tribunal de Justicia que confirme o revoquen el auto de exequendo, contra autos que declaren desierto el recurso de apelación por falta de expresión de agravios.

### 23.- PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

Se inicia con la presentación de la demanda que es el momento en que se inicia el ejercicio de la acción de amparo por parte del agraviado, quien al momento de presentarla se convierte en quejoso.

CONTENIDO DE LA DEMANDA: La demanda de amparo indirecto debe reunir los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo y son:

- a) Nombre y domicilio del quejoso y de --- quien promueve en su nombre.
- b) Nombre y domicilio del tercero perjudicado. En caso de que no haya, deberá aclararse.
- c) Especificar quiénes son las autoridades responsables.
- d) Determinar la ley o acto reclamado que - se le atribuye a la autoridad responsa---ble.
- e) Protesta de decir verdad sobre los he---chos que le constan.
- f) Los preceptos constitucionales que con---tengan las garantías individuales que el quejoso cree violadas.
- g) Conceptos de Violación, que son la parte medular de la demanda de amparo y no - son otra cosa que las relaciones razonadas que el quejoso formula entre los actos de la autoridad y las garantías que se estimen violadas para demostrar jurídicamente que las autoridades hicieron - tales violaciones a través de los actos reclamados.

- h) En su caso, la invocación del precepto - constitucional, que contenga la facultad de la Federación o de los Estados, que - se considere vulnerada o restringida su soberanía cuando el amparo se haya pedido en lo referente a las fracciones II y III del art. 103 Constitucional.

A mayor abundamiento, la demanda debe ser clara en su contenido, pues de otra manera se le considerará obscura y se mandará aclararla; deberá ser en forma escrita, excepto cuando los actos reclamados consistan en peligro de privación de la vida, ataque a la libertad personal, deportación, destierro o se viole en perjuicio del quejoso el artículo 22 de la Constitución, en cuyo caso la demanda de amparo podrá hacerse por COMPARECENCIA.

En materia agraria sólo basta especificar en la demanda: domicilio del quejoso, acto reclamado y la autoridad o agente que trate de ejecutar o ejecute el acto (art. 116 bis de la Ley de Amparo).

En el escrito de demanda deberá solicitarse la protección federal y se hará un capítulo de "antecedentes", deberá acompañarse al escrito las copias para cada una de las partes, dos para el incidente de suspensión si se pidió, y en caso de que no se exhiban las copias se requerirá al quejoso para que las presente en un término de tres días, si no lo hiciera, se le tendrá por no interpuesta la demanda (art. 120 de la Ley de Amparo). Ahora, si la demanda fue presentada por el representante o apoderado legal, deberá acompañarse la documentación respectiva para acreditar su personalidad de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Amparo. Solamente en materia penal y cuando se trate de los casos enunciados por el artículo 22 constitucional, se podrá acreditar la personalidad hasta en la audiencia constitucional.

La demanda de amparo podrá AMPLIARSE y exis

ten dos oportunidades que la ley menciona, a saber:

- a) Antes de que la autoridad responsable ha ya rendido su informe justificado, pero sólo podrá versar sobre los conceptos de violación o sobre las autoridades responsables.
- b) Después de que se haya rendido el informe justificado, pero antes de la audiencia constitucional y siempre y cuando apareciere que los informes rendidos provinieron de autoridades diversas de las señaladas como responsables.

Hay que hacer hincapié que la presentación de la demanda debe hacerse ante el juez competente, con excepción del caso de la jurisdicción concurrente.

Una vez presentada la demanda de amparo indirecto, el juez o autoridad competente para conocerlo, dictará un auto inicial que puede ser de tres clases:

- a) AUTO ADMISORIO DE DEMANDA.- Se realiza cuando la demanda reúne todos los requisitos exigidos por la ley. En este auto se ordena: se pida los informes justificados a las autoridades responsables, quienes deben rendirlos en un término de cinco días; se corra traslado con las copias al tercero(s) perjudicado(s); se señale día y hora para la celebración de la audiencia constitucional a más tardar dentro de los treinta días, se da vista al Ministerio Público, se notifica a la Suprema Corte para los efectos estadísticos, si se solicitaron las suspensiones se ordenará se formen cuadernillos que se tramitarán por cuerda separada.
- b) AUTO DE DESECHAMIENTO DE PLANO DE DEMANDA.- Se presenta cuando el juez encuentra motivo manifiesto o notable improcedencia.

- c) AUTO QUE MANDA ACLARAR LA DEMANDA.- Es un desechamiento provisional, en tanto - el quejoso aclara o llena los requisitos omitidos y para ello, el agraviado sólo tiene tres días, al hacerlo se da vista al Ministerio Público y con lo que éste exponga (en 24 horas) se admitirá o desechará la demanda.

EXPLICACION: Una vez admitida la demanda, - dijimos, se pide el informe justificado a la autoridad responsable; dicho informe es la defensa de la autoridad responsable, el cual, pide se niegue la protección federal al sujeto activo, o también, puede pedir el sobreseimiento del amparo, declarando que sus actos son constitucionales, para lo cual expone, sus razonamientos y - fundamentaciones legales para sostener el contenido de su informe.

Si la autoridad responsable no rinde el informe justificado no quiere decir que por este - motivo se tengan por confesos o aceptadas las - presunciones del quejoso ni mucho menos que sean inconstitucionales los actos reclamados.

En efecto, la carga de la prueba para comprobar que son inconstitucionales los actos reclamados es para el quejoso, lo que se deduce al determinar que las autoridades responsables no - están obligadas a comprobar la inconstitucionalidad en el informe justificado, pues sucede muchas veces en que no se rinde dicho informe y - sin embargo, al dictar sentencia no se protege y ampara al quejoso.

La autoridad responsable para rendir el informe justificado (en el incidente de suspensión se le llama informe previo) tiene un plazo de - cinco días aunque puede ampliarse hasta por - - otros cinco, pero de hecho a veces lo rinden hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional a lo que el artículo 93 de la Ley de Amparo expresa que si se rinde minutos antes de la audiencia no se tomará en cuenta, ya que se -

dejaría en estado de indefensión al quejoso, por lo que en esta situación debe "reponerse" el proceso.

A la vez, el informe que rinda la responsable, y una vez presentado, no puede ser corregido.

Por lo que respecta al TERCERO PERJUDICADO, ya indicamos que se le da traslado de la demanda con la copia respectiva, pero él no tiene término para intervenir en el juicio de amparo indirecto e incluso, los alegatos los puede presentar hasta en la audiencia constitucional y por lo que corresponde a las pruebas que aporte tiene obligación de anunciar la testimonial y la pericial (art. 151 de la Ley de Amparo).

EL MINISTERIO PUBLICO interviene en el juicio de amparo y tiene derecho a formular pedimento para que se niegue, otorgue o se sobresee el amparo.

LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, tiene tres períodos:

- A) PERIODO PROBATORIO.
- B) PERIODO DE ALEGATOS.
- C) FALLO O SENTENCIA.

A) PERIODO PROBATORIO comprende tres procesales:

- a) Ofrecimiento de pruebas.
- b) Admisión de pruebas.
- c) Desahogo de pruebas.

Son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que vayan contra la moral y el derecho (art. 150 de la Ley de Amparo). La confesional no se acepta porque la autoridad responsable no podría desahogar las posiciones sobre un hecho que posiblemente no haya sido determinado ni ejecutado por él sino por algunos de sus subalternos, además, porque desatendería

su función pública que se le haya encomendado.

Las pruebas en el Juicio de Amparo pueden ser: DOCUMENTAL PUBLICA O PRIVADA, PERICIAL, INSPECCION OCULAR, TESTIMONIAL, PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.

Por lo que toca a la prueba PERICIAL hay reglas especiales como: que la designación de peritos debe ser hecha en última instancia por el juez, independientemente de que las partes señalen los peritos que les corresponden. Esta prueba debe anunciarse y se integra con el dictamen que rinda el perito designado por el juez.

LA INSPECCION OCULAR podrá practicarse a petición de parte o por disposición del juez, a fin de aclarar o fijar los hechos relativos a la contienda que no requiera conocimientos técnicos. Su desahogo está regulada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, haciéndose saber que una vez terminada la inspección se levantará acta circunstanciada, pudiéndose tomar planos y fotografías del lugar y objetos inspeccionados.

LA PRUEBA TESTIMONIAL se forma con las declaraciones de personas que tengan conocimiento de los hechos. Esta prueba debe anunciarse y podrá ofrecerse en el juicio hasta tres testigos por cada hecho. En este aspecto, diremos que la prueba mencionada puede ser objeto de INCIDENTE DE TACHAS cuando se estime que un testigo es falso, la substanciación de este incidente se basa en lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS es un acto que sólo tiene lugar en la audiencia constitucional, con excepción de la prueba documental que puede presentarse con anterioridad y por lo que se refiere a las pruebas testimonial y pericial éstas deberán anunciarse cinco días antes de la fecha señalada para la audiencia, debiendo exhibir copia para cada una de las partes tanto de los interrogatorios como de los cuestionarios de los -

peritos, para que las partes hagan sus preguntas y adiciones.

En cuanto al valor de las pruebas en el juicio de amparo indirecto, sabemos que los documentos públicos hacen prueba plena, la inspección ocular también, y las demás quedan al arbitrio del juez.

Una vez hecho el Ofrecimiento de Pruebas, - el juez dictará un auto de admisión o de desechamiento, según lo que conforme a derecho proceda.

Luego sigue el desahogo de las pruebas: la documental se desahoga por su propia naturaleza, la testimonial con la respuesta de los testigos a los interrogatorios; la pericial con el dictamen rendido y la inspección ocular con la práctica y realización de la misma, a fin de que se pruebe por parte del quejoso la existencia del acto reclamado y la inconstitucionalidad del mismo. O bien, que la autoridad responsable haya justificado sus actos y comprobado con las constancias, la legalidad de sus procedimientos, es decir, que los actos reclamados sean constitucionales.

De lo anterior deducimos que con base en la equidad la carga de la prueba corresponde tanto al quejoso como a la autoridad responsable.

Por otro lado, existen casos en que la Audiencia Constitucional puede DIFERIRSE o sea -- aplazarse, o bien, puede SUSPENDERSE.

LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL SE SUSPENDE ---  
(art. 153 de la Ley de Amparo):

- a) Cuando la inspección ocular se verifique fuera del juzgado.
- b) Cuando se tache de falso a un testigo.
- c) Cuando se tache de falsa una prueba documental.

LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL SE DIFIERE, y -

## 24.- EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O UNI-INSTAN-- CIAL.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados son los competentes para conocer del amparo directo en única instancia, según lo dispuesto en los artículos 158, 159 y 160 de la Ley de Amparo.

### SUBSTANCIACION O PROCEDIMIENTO DEL AMPARO DIRECTO.

La demanda de amparo directo debe contener además de los requisitos para la del amparo indirecto, según lo dispuesto en el artículo 166 de la ley de la materia, los siguientes:

- a) Los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio y determinar la competencia.
- b) Los preceptos de la Constitución General que contengan la facultad de la Federación o de los Estados que se considere vulnerada, invadida o restringida, en caso de que el amparo se haya promovido con apoyo en las fracciones II y III del art. 103 de la Constitución.

La demanda de amparo directo debe ser por escrito y dirigida al Presidente de la Corte o del Tribunal Colegiado y se mencionarán los Antecedentes, Conceptos de Violación y puntos petitorios, además del derecho aplicable. Aunque también, puede presentarse en forma indirecta o sea por conducto de la autoridad responsable, según el caso.

Igualmente al presentar la demanda, deberá acompañarse a ésta, las copias tanto para el expediente como para cada una de las partes, si el quejoso no las exhibe se le requerirá para ello en un término de cinco días, si no las presenta se le tiene por desistido de la demanda, solamente en materia penal se le dan diez días para que exhiba las copias.

Si la demanda de amparo se presentó ante la autoridad responsable ésta tendrá la obligación de remitir los autos y la demanda a la Suprema Corte o al Colegiado que corresponda en un plazo de 15 días y si no lo hiciere se le impone una multa hasta de \$ 1,000.00 y el quejoso tendrá a la vez, la obligación de solicitar a la autoridad responsable la copia certificada, ya sea de los autos o de la resolución impugnada en caso de que los originales no puedan mandarse, si el quejoso no cumple con la obligación de pedir dicha copia, se le desecha la demanda de amparo.

Es decir, si la demanda de amparo se presenta ante la autoridad responsable ésta debe dictar un AUTO donde se declare que se tiene por interpuesto el amparo, y a la vez, se ordena que se emplace a los terceros perjudicados y se rinda el informe justificado. Dictado el auto de referencia la autoridad responsable deberá remitir, a la autoridad que vaya a conocer del juicio de amparo directo, los autos originales o bien dirá si hay un inconveniente legal para ello, en cuyo caso el quejoso deberá solicitarle la copia certificada respectiva, la cual, deberá expedirse dentro de los 15 días por la autoridad responsable. Si el quejoso no la pide se le deschará su demanda de amparo.

Ahora bien, si la demanda de amparo se presenta directamente en la Suprema Corte o Colegiado, dichas autoridades dictarán un auto igual que el anterior, incluyendo la orden de que se emplace a las partes con las copias exhibidas y también de que se dé vista al Ministerio Público. Pero cuando el quejoso presente directamente su demanda en la Corte o Colegiado, debe avisar de ello a la autoridad responsable.

Una vez admitida la demanda de amparo se ordena se pase el expediente al Procurador General (Ministerio Público Federal) para que pida lo que a su representación convenga, una vez devuelto el expediente, se pondrá a la vista de las partes para que en el término de 10 días aporten

las pruebas que ellos consideren pertinente, claro está, que de todo acto que se realice, se dará vista al ministerio público. En cuanto a la situación del tercero perjudicado, y sólo por lo que respecta a materia penal, tiene el derecho de presentar sus alegaciones por escrito en un término de 10 días contados a partir de la fecha en que se le emplazó. Una vez presentados los alegatos se dicta sentencia.

#### 25:- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

Es sin duda uno de los aspectos más importantes que surgen del juicio de amparo mexicano, ya que sin la suspensión nuestro juicio sería ineficaz, pues con ella se conserva la materia del amparo y se evita que se sigan irrogando perjuicios al quejoso.

#### CONCEPTO DE SUSPENSION

Para una mejor exposición, citaremos lo que para diversos juristas es la suspensión.

Ignacio Burgoa considera en su obra 46/ que "Suspensión es el acontecimiento (acto o hecho) o situación que genera la paralización o cesación temporal en forma limitada de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo a partir de la paralización o cesación sin que se invalide lo realizado anteriormente.

Para Couto la Suspensión "es una parte esencial del juicio de amparo y es en muchos casos una necesidad del mismo.

En nuestra opinión "La suspensión es un auto por virtud del cual la autoridad que conoce del juicio de amparo, suspende la ejecución del

---

46/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". Op. cit., pág. 682.

acto reclamado en tanto que resuelve el fondo del asunto."

Así vemos que en procedimientos judiciales sumarísimos, si no fuera por la suspensión, se ejecutaría el acto reclamado y las cosas no podrían volver al estado que tenían antes de la violación si la sentencia concediera el amparo. A mayor abundamiento, la necesidad de la suspensión se patentiza, tratándose de amparos contra actos como la pena de muerte, mutilación y otros, pues sin la suspensión, tales actos podrían consumarse de un modo irreparable y la sentencia que en el juicio se pronunciara vendría a ser ilusoria.

Es pertinente mencionar que uno de los efectos más importantes de la suspensión es el de mantener las cosas en el estado en que se encontraban en el momento de decretarla, ya que la suspensión no puede tener efectos restitutorios que son propios de la sentencia que decide el fondo del amparo.

La suspensión opera siempre sobre el acto reclamado y la resolución que se dicta en el INCIDENTE DE SUSPENSION la ley lo denomina: AUTO, con base en el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente al amparo, según lo dispone el artículo 2o. de la Ley de Amparo. Dicho auto es la resolución para conceder de plano o de oficio, en su caso, la suspensión provisional.

La Suspensión Provisional tiene como efecto el paralizar TEMPORALMENTE, un acto reclamado, ya sea positivo, o sea, para impedir para el futuro el comienzo o iniciación del desarrollo del acto, sin que con ello quiera decir que se invaliden ulteriores o hechos anteriores.

La suspensión, obviamente, procede contra actos de autoridad que sean positivos, pues por lo que se refiere a actos NEGATIVOS NO PROCEDE LA SUSPENSION, en cambio para los actos prohibi-

tivos sí se puede conceder, al igual que contra actos de tracto sucesivos, actos futuros inminentes y probables, pero contra actos consumados - tampoco procede la suspensión.

## 26.- SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO INDIRECTO.

Conocen de la referida suspensión los Jueces de Distrito en primera instancia a petición de parte o de oficio (art. 122 Ley de Amparo). - De oficio la concede el juez de plano y sin gestión del agraviado siempre y cuando éste se vea afectado en su esfera jurídica por casos como: - destierro, deportación, privación de la vida y - libertad personal, así como de situaciones que - preve el artículo 22 de la Constitución.

La suspensión a petición de parte agraviada procede cuando se satisfacen los requisitos de - procedencia, tales como: que los actos sean ciertos (art. 124 Ley de Amparo), y suspendibles. La citada suspensión puede pedirse en la demanda de amparo indirecto o durante la tramitación del - juicio y que no contravengan normas de derecho - público o sea, que se afecten intereses de la so- - ciudad (art. 141 Ley de Amparo). Al respecto, - hay que indicar que las normas de derecho público dan lugar a las relaciones de supra a subordinación y las normas de derecho privado ocasionan las relaciones de coordinación. El derecho administrativo, penal, constitucional, laboral es un derecho público, y el derecho civil y mercantil es un derecho privado.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que para conceder la suspensión de los actos reclamados es necesario que no se cause perjuicio al interés social o sea, que se afecte a la sociedad, ya sea que el interés social sea federal, local o municipal.

Concretamente, la Ley de Amparo en el artículo 124 pr. 2o., se establece que cuando se - cause perjuicio a la sociedad y se violen las -

normas de orden público la suspensión no es procedente, verbigracia: si la suspensión de conce-  
 derse ocasiona que se continúe con el funciona-  
 miento de centros de vicios, lenocinios, produc-  
 ción y comercio de drogas, consumación y conti-  
 nuación en el alza de precios sobre artículos de  
 primera necesidad, se evite combatir epidemias,  
 peligro de invasión y enfermedades o que se obs-  
 taculice la campaña contra el alcoholismo y la  
 droga, en tales casos, la suspensión no debe con-  
 cederse.

Aparte de los dos requisitos enunciados en  
 líneas anteriores, para concederse la suspensión  
es necesario que el acto reclamado dé lugar a da-  
ños y perjuicios que sean de difícil reparación  
a los agraviados en virtud de la ejecución del  
 acto reclamado.

PARA LA SUSPENSION DEFINITIVA del cobro de  
 impuestos, multas u otros pagos fiscales no es  
 obligatorio el otorgamiento de dicha suspensión,  
 ya que el juez de Distrito puede discrecionalmen-  
 te concederla o negarla. Se concede: siempre y  
 cuando se satisfagan los requisitos que apunta-  
 mos en líneas anteriores, es decir, que no se  
 afecte el interés social ni se contravengan dis-  
 posiciones de orden público, es por ello que en  
 los casos que estudiamos si podrían causarse per-  
 juicios a la sociedad o al Estado porque si no  
 se recaudan los conceptos de referencia harían  
 que se entorpeciera la realización de los servi-  
 cios públicos, en tal virtud, la suspensión no  
 debe concederse.

Empero, el artículo 135 de la Ley de Amparo  
 expresa que la suspensión sí puede concederse,  
 discrecionalmente, en los casos antes indicados,  
 si se deposita el importe del impuesto, multa u  
 otros pagos fiscales, cobrable en el Banco de Mé-  
 xico, o hacer el depósito ante la Institución de  
 Crédito que el juez señale dentro de su jurisdic-  
 ción o bien ante la autoridad exactora; en mate-  
 ria agraria no es necesario hacer el depósito pa-  
 ra conceder la suspensión.

Asimismo, para conceder la suspensión provisional en materia penal el quejoso debe sujetarse a las medidas de aseguramiento -vigilancia policiaca, arraigo, etc.- Dicha suspensión puede declararse sin efectos cuando no se cumplen con dichas medidas de aseguramiento.

Dentro de la Suspensión en el juicio de amparo aparecen los REQUISITOS DE EFECTIVIDAD, que son las condiciones para que el quejoso pueda gozar de los efectos de la suspensión concedida. Los referidos requisitos sólo se piden en asuntos civiles, administrativos y laborales y con base en el art. 125 de la Ley de Amparo son:

- a) Garantía bastante para reparar el daño o indemnización de los perjuicios que con la suspensión del acto reclamado se causaren al tercero perjudicado si no se obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo. La citada garantía puede ser Fianza, Hipoteca o Prenda. Al respecto, la Institución descentralizada denominada: Pemex, sabemos que su ley orgánica la exime de otorgar fianza o cualquiera otra para el pago de una garantía; sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que "Pemex debe otorgar fianza para que surta sus efectos la suspensión que se le haya concedido contra actos de la autoridad que hubiere reclamado, aunque la ley de emergencia le haya eximido de tal obligación". <sup>47/</sup>
- b) Aparejado a la garantía y para que proceda la suspensión, existe en favor del tercero perjudicado la CONTRAGARANTIA de conformidad con el artículo 126 de la Ley de Amparo, a fin de que pueda la contraparte (tercero perjudicado), ejecutar el acto reclamado.

---

47/ Jurisprudencia. Tomo CXVIII, Tesis 778, Tesis 202, 1917-1965.

La mencionada CONTRAGARANTIA puede consistir en fianza, prenda, hipoteca o depósito en efectivo que se fijará al arbitrio del juez, pero que deberá comprender el importe de la garantía otorgada por el quejoso y los daños y perjuicios que se causen a este último por la ejecución del acto reclamado, una suma extra fijada al arbitrio del juez que sea suficiente para volver las cosas al estado que tenían antes de la ejecución del acto, una suma para el pago de gastos y primas pagadas a la afianzadora que haya otorgado la garantía, también el importe de timbres, gastos legales de escrituración respectiva en caso de cancelación y registro si es que el quejoso otorgó garantía hipotecaria. Inclusive todos los anteriores conceptos pueden hacerse valer, en caso de que el quejoso sufra daños y perjuicios, en virtud de la ejecución, a través del INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS, con fundamento en el artículo 129 de la Ley de Amparo, el cual, establece que el citado incidente se tramitará ante la autoridad que conozca de la suspensión y el término para promoverlo es de 30 días, substanciándose en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles ya sea en forma sumaria u ordinaria.

Por último, hemos de indicar que para que proceda la contragarantía es necesario: que no desaparezca el objeto del juicio, que no causen daños irreparables al quejoso y hacer los depósitos de garantía a que nos hemos referido. Hay que hacer notar que en materia de arrendamiento no procede la contragarantía.

Por otro lado, indicaremos que para otorgar la garantía por parte del quejoso a fin de que surta sus efectos la suspensión definitiva, se tiene, solamente un término de 5 días para hacerlo, aunque existe jurisprudencia que establece que la garantía puede otorgarse en cualquier tiempo, siempre y cuando no se hayan ejecutado los actos suspendidos.

Ahora bien, para que deje de surtir efectos

la garantía o contragarantía, es necesario que el quejoso o tercero perjudicado, expresen su conformidad y que se compruebe que no se han causado los daños y perjuicios.

#### TRAMITACION DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO INDIRECTO:

Se puede pedir en la demanda de amparo y al hacerlo, deberá exhibir dos copias de la demanda para formar el cuaderno de la suspensión provisional y dos para el cuaderno de la definitiva, según lo disponen los artículos 120 y 140 de la Ley de Amparo, en caso de que no se exhiban las copias, se requerirá al quejoso para que lo haga. La suspensión también se puede pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Para resolver la suspensión se dicta un AUTO INICIAL en el cual, se tiene por presentado al quejoso solicitando la suspensión de los actos reclamados, se ordena se forme el incidente respectivo y que se rindan los INFORMES PREVIOS por parte de la autoridad responsable, el que debe hacerlo, en un término de 24 horas que empieza a correr desde el momento en que reciban la notificación correspondiente. Y en auto diverso se señala fecha para la AUDIENCIA INCIDENTAL, independientemente de que en el auto inicial se conceda (si procede o es necesaria), la suspensión provisional del acto reclamado, en tanto que la suspensión definitiva quedará al arbitrio del juez el concederla.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa enuncia 48/, que la suspensión provisional es aquella orden judicial potestativa unilateral del Juez de Distrito que se dicta en el auto inicial del incidente de suspensión y en la que previene a las autoridades responsables que mantengan las

---

48/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", Op. cit., pág. 750.

cosas en el estado que guardan al decretarse -- mientras no se les notifique la resolución que concede o niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado.

Una vez otorgada la suspensión provisional -si procedió-, en el incidente se sigue el procedimiento, pidiendo a las autoridades responsables rindan su informe previo, el cual, es donde manifiestan si son o no ciertos los actos reclamados y esgrimirán las razones para demostrar la improcedencia de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso (art. 132, pr. 1o., de la Ley de Amparo). Si el informe no se rinde se tiene la "presunción" de que los actos reclamados son ciertos, aunque en este aspecto, la carga de la prueba es para el quejoso y únicamente la responsable al no rendir los informes de referencia se hará acreedor a una corrección disciplinaria impuesta por la autoridad que conoce del juicio de garantías. Posteriormente de rendidos los informes se da lugar, en el incidente de suspensión, la AUDIENCIA INCIDENTAL, la que tiene 3 períodos, a saber:

- A) EL PROBATORIO, que a su vez tiene tres momentos procesales:
  - a) Ofrecimiento de pruebas.
  - b) Admisión de pruebas.
  - c) Desahogo de pruebas.
- B) ALEGATOS.
- C) RESOLUCION.

#### PERIODO PROBATORIO.

El ofrecimiento de pruebas es con el fin de "probar" si procede o no la suspensión definitiva. Y para tal efecto se pueden ofrecer las siguientes pruebas: LA DOCUMENTAL PUBLICA O PRIVADA, LA INSPECCION JUDICIAL; y solamente LA TESTIMONIAL en materia penal cuando se viole en perjuicio del quejoso el artículo 22 constitucional o esté en cualquiera de los casos de deportación, destierro, privación de la vida y libertad personal.

Ya ofrecidas las pruebas, el juez dicta un auto en el que se admiten o desechan las mismas, para posteriormente pasar al período de: ALEGATOS a través del cual, las partes alegan lo que a su derecho convenga, para pedir o no, si se otorga o niega, la suspensión.

Ya habiendo alegado se dicta la resolución, denominada también, SENTENCIA INTERLOCUTORIA SUSPENSIONAL y puede ser:

- a) Resolución que niega la suspensión.
- b) Resolución que concede la suspensión.

Cuando hablamos de una resolución que niega la suspensión es porque ésta ha quedado sin materia, ya sea por causa de litispendencia o bien, simplemente porque el quejoso no probó que le correspondía la suspensión. Al dictar la sentencia suspensiva el juez está obligado a abordar sólo la cuestión que se refiera al incidente, ya que en este punto, no puede decidir sobre el fondo del asunto.

Asimismo, para dictar la sentencia de que hablamos se debe sujetar a los principios de estricto derecho y relatividad de sentencia.

En la resolución debe especificarse cuál es el acto que haya de ser objeto de suspensión, lo que debe ser cumplido por la autoridad responsable. También el juez que dicta la interlocutoria suspensiva está facultado para dictar las medidas de aseguramiento que sean necesarias para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

No siempre se concede la suspensión definitiva y se niega por los siguientes motivos:

- a) Si los actos reclamados no son ciertos.
- b) Si al conceder la suspensión se afecta el interés social o se contravienen disposiciones del orden público.

- c) Si al ejecutarse los actos reclamados no causan al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación.

Contra la resolución que se dicte, en relación con la suspensión, procede el recurso de REVISION que se tramita ante el Tribunal Colegiado de Circuito o Corte, según el caso.

Si la suspensión definitiva es desobedecida por las autoridades responsables y si el acto reclamado se refiere a un "no hacer", el quejoso puede impugnar dicha desobediencia mediante el INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO O DESOBEDIENCIA A RESOLUCIONES SUSPENSIONALES.

#### 27.- SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO EN EL AMPARO DIRECTO.

Deducimos de la redacción del Art. 170 de la Ley de Amparo que en los juicios de garantías que sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, en asuntos penales, civiles, administrativos o laborales, la autoridad responsable mandará SUSPENDER la ejecución de la sentencia reclamada, con base también en las fracciones X y XI del artículo 107 Constitucional.

Se sostiene y con sobrada razón que en materia de alimentos la suspensión es improcedente para concederla, en virtud de que los referidos alimentos tienen el carácter de interés social.

Al concederse la suspensión, el quejoso tiene que otorgar fianza para responder de los daños y perjuicios que pudieran causarse por tal otorgamiento, a su vez, el derecho de dar contra fianza a fin de ejecutar el fallo reclamado, se realiza para indemnizar al quejoso de daños y perjuicios que pudieran surgir por la ejecución de la sentencia combatida.

La fianza y contrafianza de que hablamos, tiene los mismos principios que enunciamos en la

garantía y contragarantía de la suspensión del -  
amparo indirecto.

Como vemos, en el amparo directo, verdadera-  
mente sí se constituye un incidente de suspen-  
sión ya que no hay una controversia ni existe -  
una suspensión provisional o definitiva, sino -  
simplemente una suspensión.

## CAPITULO IV

## COMPENDIO DE ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Apuntábamos al principio de este estudio, - que nuestro juicio de amparo tiene como fundamento filosófico el preservar los derechos naturales del hombre, particularmente los derechos y garantías consagradas en nuestra Constitución.

Hacíamos hincapié en que dicho juicio es ejercitado por el "individuo" cuando se ve afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad, y cuando hablamos de "individuo" consideramos al gobernado como una persona física, moral, pública, etcétera, sin importar privilegios de raza, grupos, sexos o individuos, salvo las excepciones que la misma Constitución indica al respecto, es por ello, que los organismos descentralizados tienen todos los derechos y obligaciones emanadas de la Ley Fundamental.

Nos preguntábamos, concretamente, qué situación es la que presentan los organismos descentralizados frente al juicio de amparo, es decir, si pueden intervenir dentro de dicho juicio, ya sea como quejosos, terceros perjudicados o bien si por sus actos en un momento dado, pueden ser autoridades responsables.

No nos atrevíamos a dar una respuesta, no sin antes haber fijado en este estudio, las más importantes características de los referidos organismos y del juicio de amparo, hecho lo cual, ya tenemos la base, tanto doctrinaria, jurisprudencial, como jurídica, en las que nos apoyaremos para dar las respuestas a las cuestiones mencionadas.

De ésto se deduce que los organismos descentralizados presentan diversas situaciones frente al juicio de amparo, a saber:

Tienen una titularidad que les permite ser

quejosos, terceros perjudicados, y en algunos ca sos autoridades responsables.

1.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO SUJE--  
TOS ACTIVOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

Sabemos que la mayoría de los organismos - que nos ocupan tienen un régimen de derecho pú-- blico, en virtud de las funciones públicas que - realizan, que les permiten tener, a la vez, per- sonalidad jurídica con capacidad legal para rea- lizar actos jurídicos, comerciales y de otra ín- dole, para con los particulares, es decir, sos- tienen relaciones de coordinación externas, sus- ceptibles de convertirse en una situación de su- pra a subordinación.

Ahora bien, los organismos descentralizados cuando se ven afectados en su esfera jurídica - por un acto de autoridad, tienen derecho a recu- rrirlo a través del ejercicio de la acción de am- paro, convirtiéndose de esta manera en quejoso, que como sabemos, es el titular de la acción de amparo, en virtud de haber sufrido por parte de la autoridad responsable, un agravio, daño o me- noscabo dentro de su esfera jurídica.

¿Qué esfera jurídica es la que afecta el ac- to de autoridad a los organismos descentraliza-- dos? En este sentido existe la tesis del jurista Ramón Palacios quien nos indica que:

"para los efectos de la admisión de la de-- manda "quejoso" es el que invoca una ley o acto, un derecho establecido por la Consti- tución a favor del acto, un juicio de oposi- ción por esa ley o acto y el derecho garan- tizado por la Constitución y una lesión, un perjuicio, un daño o no, patrimonial que se causa directamente al quejoso con la ley o acto" 49/ y que "los organismos descentrali

---

49/ PALACIOS J. RAMON. "Instituciones de Ampa- ro", Puebla, México, 1969, págs. 272-275.

zados no tienen garantías individuales por ser personas morales, pero pueden promover el juicio de amparo, no por violaciones a garantías individuales, sino contra leyes o actos de la autoridad responsable que violen algunos de sus derechos consagrados en la Constitución". 50/

Estamos de acuerdo que la esfera jurídica - que el acto de autoridad viola a los organismos descentralizados, es la patrimonial, pues como personas morales no tienen garantías individuales, aunque hay que hacer hincapié que las garantías de legalidad como son los artículos 14 y 16 constitucionales, son garantías que también benefician a dichos organismos, por lo que cuando se les afectan por una ley o acto de autoridad, tienen derecho a ejercitar el amparo como quejosos.

A) CASOS EN QUE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PUEDEN SER QUEJOSOS:

Podemos concluir que el organismo descentralizado puede ser quejoso dentro del juicio de amparo, cuando se encuentre en los siguientes supuestos:

1o. Cuando derivado de las relaciones de coordinación, externas, litigue contra un particular del que resulte afectado con la resolución en su esfera jurídica patrimonial.

2o. Cuando las leyes o actos de una autoridad lesionen su patrimonio.

3o. Cuando se ejecuten las leyes o actos de autoridad que lesionen su esfera jurídica patrimonial.

4o. Cuando los actos de la administración pública, federal o estatal lesionen su patrimonio.

5o. Cuando de la transgresión estatal a la soberanía de la autoridad federal, o viceversa, se ocasione un acto de autoridad que viole la esfera jurídica de estos organismos.

6o. Cuando resulte afectado el organismo por parte de los tribunales competentes en virtud del resultado de una controversia entre el organismo y sus miembros que lo componen (relaciones internas).

7o. En general, cuando encuadran dentro de lo dispuesto constitucionalmente por el artículo 107 y por el artículo 4o. de la Ley de Amparo.

Doctrinariamente todos aceptamos que los organismos descentralizados pueden ser quejosos dentro del juicio de amparo 51/, inclusive también se acepta legalmente, por lo que podríamos enumerar múltiples autores de la materia, lo que sería prolijo en obvio de tiempo.

#### B) DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO QUEJOSOS.

1o. Tienen como obligación satisfacer los requisitos que exige la ley de Amparo para la elaboración de la demanda.

2o. Tienen como obligación para los efectos de la procedencia del amparo, cumplir con los principios de definitividad, estricto derecho, prosecución judicial e instancia de parte agraviada.

3o. Deben acreditar su capacidad legal, personalidad y legitimación a través de la ley o decreto que los crea y rige.

4o. Deben ajustarse a los términos y demás actos procesales que enuncia la ley de amparo para la tramitación del juicio de garantías.

5o. Tienen derecho a promover todos los recursos que preve la ley de amparo.

6o. En cuanto a la suspensión del acto reclamado, tienen los organismos descentralizados derecho a no otorgar garantía para que se les conceda dicha suspensión, pues ello ayuda en pe-

---

51/ TRUEBA BARRERA JORGE. "El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo", México, 1963, pág. 203.

queña parte a no imposibilitarles la realización de sus fines públicos. Sin embargo, hay que hacer notar que existe una excepción al respecto y es la que establece la jurisprudencia al indicar:

"La institución descentralizada Petróleos Mexicanos debe otorgar fianza para que surta con sus efectos la suspensión que se le haya concedido contra actos de autoridad que hubiera reclamado, aunque la ley de emergencia le haya eximido de tal obligación". 52/

Consideramos pertinente recordar que por lo regular tal derecho les es otorgado a los organismos descentralizados que evidentemente realizan funciones y actividades de indudable interés público, como por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social.

7o. Tienen como principal derecho que se les reintegren en el goce del derecho violado, en caso de que la sentencia de amparo les haya sido favorable.

8o. Tienen como principal obligación cumplir con la ejecutoria de amparo, si les fue desfavorable.

9o. En general, tienen los derechos y obligaciones derivadas de la ley de Amparo y de los preceptos constitucionales referentes a la tramitación del juicio de garantías.

## 2.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO TERCEROS PERJUDICADOS.

### A) CASOS EN QUE PUEDEN SERLO.

Los organismos descentralizados que tienen un régimen de derecho privado, público y mixto,

---

52/ Jurisprudencia de la Corte, T. CXVIII, Tesis 778-202, 1917-1965, 2a. Sala.

pero que tengan relaciones de coordinación internas-externas y de las cuales se origine una controversia que se resuelva en favor de los organismos y que la contraparte de éstos pidiere amparo contra la resolución o de cualquier acto en el que intervengan dichos organismos, éstos serán terceros perjudicados, ya que como hemos visto, tercero perjudicado en un juicio de garantías es aquel que tiene intereses opuestos al quejoso, según lo dispuesto por el artículo 50. fracción III de la Ley de Amparo.

#### B) DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO TERCEROS PERJUDICADOS

El organismo descentralizado cuando en un juicio de amparo es tercero perjudicado, tiene todos los derechos y obligaciones que marca la ley de la materia, aunque hay que hacer notar que tiene como principal derecho a promover dentro de los autos que se ejecute el acto reclamado, en caso de que sea un organismo descentralizado que tenga por objeto la realización de fines de indudable interés público, independiente de que el quejoso haya pedido la suspensión de la ley o acto reclamado, pues en este caso se le negará, ya que como sabemos para cederla se necesita que no vaya contra el interés público.

#### 3.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO

Es sin duda uno de los problemas más interesantes que presenta el estudio de dichos organismos en relación con el juicio de garantías, ya que no hay una conclusión uniforme al respecto. Es por ello que consideramos pertinente, para una mejor exposición, saber cuál es el criterio doctrinario, jurisprudencial y de derecho comparado que al respecto se forma, para posteriormente dejar asentado un criterio personal y una sugerencia para la solución del referido problema.

## A) CRITERIO DOCTRINARIO.

La doctrina jurídica formada con motivo del estudio de este caso establece, en general, que los organismos descentralizados sí pueden ser autoridades responsables, aunque algunos de ellos solamente lo afirman sin decirnos la razón. -- Otros consideran que no pueden serlo y los más, que sí pueden ser pero en determinados casos.

Quiero hacer notar que, salvo excepciones, todos los juristas a que nos referiremos, coinciden y ponen como único ejemplo el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad fiscal autónoma, susceptible de ser autoridad responsable para los efectos del artículo 103 constitucional.

Para el maestro Ignacio Burgoa, deducimos de su obra que los organismos descentralizados pueden realizar dos tipos de actos:

a) Actos autoritarios que deben forzosamente hacerse cumplir frente a los particulares contra los que se dirigen, por conducto de los órganos centralizados que son los encargados de que se ejecuten y cumplan.

b) Actos no autoritarios emanados de los organismos y son aquellos sometidos a la potestad decisoria de la autoridad que corresponda resolver si se realizan o no. 53/

Consecuentemente para el maestro Burgoa el amparo procede contra actos de un organismo descentralizado cuando éste realiza relaciones externas que de ellas emanen actos que ineludiblemente sean ejecutados, incluso coercitivamente, por alguna autoridad del Estado frente al particular, pero si son actos no autoritarios del organismo, entonces no procede el amparo. En el primer caso (y único caso concreto que cita), se

---

53/ BURGOA IGNACIO. "El Juicio de Amparo". Op. cit., págs. 209 a 212.

encuentra el del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando éste se erige como un órgano fiscal autónomo para obtener el pago de las cuotas obrero-patronales y para tal efecto, se faculta a los órganos centralizados del poder público para la ejecución de dichos cobros a través de las oficinas ejecutoras dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de todo ello, si se afecta la esfera jurídica del gobernado, éste podrá impugnar el acto ejercitando el amparo, en el cual, el organismo que nos ocupa será autoridad responsable.

El maestro Jorge Trueba Barrera, uno de los juristas que trata el problema, también cita en su obra 54/ al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado susceptible de ser autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, ya que puede realizar actos de autoridad cuando fija el monto de las aportaciones obrero-patronales y ejercita las facultades económicas-coactivas que tiene el mencionado organismo para obtener el pago de las aportaciones de referencia. Para reafirmar su teoría cita la jurisprudencia de la Suprema Corte, establecida en el tomo CXVII, tesis 992-239, 1917-1965, de la 2a. Sala que indica:

"A partir de la reforma del artículo 135 (ahora 268) de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interpongan".

También el maestro Jorge Trueba Barrera con

---

54/ TRUEBA BARRERA JORGE. Op. cit., pág. 222.

sidera al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como otro organismo descentralizado susceptible de ser autoridad responsable en un juicio de garantías.

Siguiendo con el estudio de lo que la doctrina opina sobre si los organismos descentralizados son o no autoridades responsables, nos fijamos que Fix Zamudio a través de su obra 55/, no acepta que dichos organismos puedan ser sujetos pasivos, para lo cual, se basa en una tesis jurisprudencial que a la letra dice:

"No procede el amparo por regla general contra actos de los organismos públicos descentralizados no obstante que tienen encomendada la realización de servicios públicos, aún cuando en la actualidad se han multiplicado extraordinariamente y no procede el amparo pues carecen de autoridad. Y que solamente llega a tener legitimación pasiva el Instituto Mexicano del Seguro Social pues su propia ley le otorga la facultad de ser un órgano fiscal autónomo, ya que el amparo no procede contra actos de particulares aun que tengan autoridad o concesión para la prestación de un servicio público". 56/

Notamos que la tesis jurisprudencial arriba indicada es confusa y no es definitiva en su apreciación, ya que cuando afirma "...no procede el amparo contra actos de los organismos descentralizados..." nos da, a la vez, dos excepciones que la contradicen, a saber:

1a. Cuando dice "...por regla general...", nos está dando a entender que puede haber excepciones, por las cuales, sí pueden considerarse a los organismos descentralizados como autoridades responsables.

55/ FIX ZAMUDIO. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, México, 1964, pág. 388.  
56/ Tesis Jurisprudencial, 922, pág. 1804.

2a. Cuando se afirma "...solamente llega a tener legitimación pasiva el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues su propia ley le otorga la facultad..." nos da a entender que cualquier otro organismo descentralizado puede ser autoridad responsable cuando la ley respectiva le otorga facultades para realizar actos de autoridad.

Por su parte, el Dr. Octavio A. Hernández - en su libro de amparo, nos manifiesta acertadamente que los organismos descentralizados son considerados autoridades responsables, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, cuando se presentan los siguientes casos:

"1o. Cuando están provistos de facultades decisorias y ejecutoras en el ejercicio de las cuales dictan u ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar actos que por sí mismos pueden ser obligatorios para personas ajenas al propio organismo.

2o. Cuando están provistos de facultades decisorias, en ejercicio de las cuales dictan u ordenan actos cuya ejecución forzosamente sea obligatoria para personas ajenas al propio organismo y que esa ejecución quede a cargo del Estado". 57/

De este mismo tema nos habla el Lic. Eduardo Pallares, aunque no muy claramente, tal vez por la brevedad de ser un diccionario su obra, diciendo que "los organismos descentralizados pueden ser autoridades responsables si de jure o de hecho ejecutan actos que pueden ser comprendidos en las tres funciones estatales, o sea, en la legislativa, ejecutiva y en la judicial; ya que es evidente que los organismos gozan de personalidad jurídica y al desempeñar sus funciones

---

57/ DR. OCTAVIO A. HERNANDEZ. "Curso de Amparo. Instituciones Fundamentales". Ediciones Bottas, México, 1966, págs. 164-165.

y ejecutan algunos de esos actos están calificados para ser autoridades para los efectos del artículo 103 constitucional. 58/

Para el maestro Briseño Sierra los organismos descentralizados no pueden ser autoridades responsables, en virtud de que carecen de autoridad y de "calidad de competencia" porque el ente ha dejado de ser un órgano estatal. Aunque da como excepción al caso, al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando indice:

"El IMSS y el ISSSTE, que no son autoridades, pero ello a virtud de una discutible interpretación jurisprudencial, ya que si estos organismos descentralizados debieran responder ante una autoridad en un contencioso administrativo, nada justifica que lo hagan ante el órgano judicial de la Federación como si fueran propias autoridades públicas". 59/

En cambio, Serra Rojas afirma que definitivamente el organismo descentralizado por Región es autoridad responsable, en cuanto que comparte el poder del Estado.

Finalmente, hemos de mencionar que para Zanobini los organismos descentralizados, como no imponen normas de carácter general o especial, obligatorias ni coactivas, no son autoridades responsables para los efectos del amparo, a pesar de que dichos organismos, o como él les lla-

---

58/ EDUARDO PALLARES. "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, México, 1a. Ed., 1967, pág. 175.

59/ BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. "El Amparo Mexicano". Cárdenas Editor, 1a. Ed., 1971, México, págs. 219-220 y pág. 42.

ma "personas jurídicas públicas", son creados por el Estado a fin de que cumplan "accesoriamente", ya sea desarrollando una actividad colateral o subsidiaria, los fines del Estado. 60/

B) CRITERIO JURISPRUDENCIAL.

Consideramos pertinente, para llegar a una conclusión sobre este criterio, hacer cita de diversas tesis jurisprudenciales, sobre si los organismos descentralizados se consideran o no sujetos pasivos para los efectos del juicio de amparo, y entre las cuales, encontramos las más importantes al respecto:

JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. En sus fallos pronunciados del 10. de junio de 1917 a 1957. (6a. época) vigente.

APENDICE AL TOMO XCVII DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. LIBROS 1 y 2:

TESIS 166 (pág. 253): AUTORIDADES:

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".

TESIS 167 (pág. 355): AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS:

"Carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene".

TESIS 179 (pág. 360) AUTORIDADES QUIENES LO SON:

"El término de "autoridades para los efec--

---

60/ ZANOBINI J. "Corso di Diritto Administrative", Vol. I, 8a. Ed. Milán, 1958, pág. 127.

tos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

TESIS 180 (pág. 361) AUTORIDADES RESPONSABLES:

Lo son, no solamente la autoridad superior, que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo".

Tomo	I	Sesma Vda. de Ruiz .....	65
"	"	Guzmán Carlos .....	628
"	III	Castillo Julián .....	428
"	"	Soto Emiliano .....	1342
"	IV	Ochoa Salvador .....	555

Tesis relacionadas a la anterior que establecen precedente pero no jurisprudencia:

1.- AUTORIDADES RESPONSABLES.- Lo son tanto la autoridad que ejecuta, como la superior que sanciona sus actos. T. XVIII, González Eusebio, pág. 69.

2.- AUTORIDADES RESPONSABLES.- Al disponer la Ley de Amparo, que este juicio procede contra la autoridad que ejecuta el acto, contra la que lo ordena, o contra ambas, quiso decir que cuando se reclame contra actos de ejecución, la demanda se interponga contra la autoridad ejecutora, y cuando se reclame contra la orden o resolución, el amparo se enderece contra la autoridad que lo dictó, y que si se pide contra la orden y su ejecución, se demande tanto a la autoridad que ordena como a la que ejecuta, lo que se comprende mejor si se examina el artículo 12 de la ley reglamentaria, que dice: que cuando el acto reclamado consistiere en una resolución judicial o administrativa, es autoridad responsable

la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar y -  
la que lo haya ordenado. T. XXII, Sociedad C. -  
Fernández, pág. 200.

TESIS 992-232 (pág. 1804) SEGURO SOCIAL. EL INS-  
TITUTO MEXICANO DEL ES AUTORIDAD.- "A partir de  
la reforma del artículo 135 (ahora 268 de -  
la Ley del Seguro Social, que establece la  
facultad del I.M.S.S.) para determinar el -  
monto de las aportaciones obrero-patronales  
que deben cubrirse para atender los servi--  
cios que presta es de estimarse que el pro-  
pio Instituto actúa como organismo fiscal -  
autónomo y que por tanto, tiene el carácter  
de autoridad para los efectos del Amparo -  
que contra él se interponga.

TESIS 991 (pág. 1803) SEGURO SOCIAL, CUANDO NO -  
PUEDE PEDIR AMPARO EL INSTITUTO MEXICANO DEL. - Si  
el IMSS en su carácter de autoridad fue de-  
mandado por una empresa ante el Tribunal -  
Fiscal y se sometió a la jurisdicción de --  
ese tribunal, es indudable que no puede re-  
clamar la sentencia recaída en el juicio en  
la vía de amparo, ya que éste se ha estable-  
cido para proteger las garantías individua-  
les.  
Además, la Suprema Corte ha decidido que -  
las autoridades fiscales no pueden reclamar  
en amparo las resoluciones del tribunal fis-  
cal, sino sólo a través del recurso de reví-  
sion fiscal.

TESIS 993 (pág. 1804) SEGURO SOCIAL. SUSPENSION  
CONTRA EL COBRO DE CUOTAS PARA EL.- Las cuotas -  
del Seguro Social tienen el carácter fiscal  
y la suspensión que se pide contra su cobro  
se rige por el artículo 135 de la Ley de A  
mparo, que preceptúa que cuando el Amparo se  
pide contra el cobro de impuestos, multas u  
otros pagos fiscales, podrá concederse dis-  
crecionalmente la suspensión del acto recla-  
mado. Ahora bien, aplicando el prudente a  
rbitrio y la discreción de que habla la ley,  
debe negarse la suspensión porque con ella  
se producirían graves perjuicios al Institu

to del Seguro Social, colocándolo en el peligro de no poder proporcionar sus servicios, que son de indudable interés público.

TESIS 598 (pág. 1076): JUNTA DE MEJORAS MATERIALES DE SILAO; GUANAJUATO. ES AUTORIDAD.- De acuerdo con el artículo 7o. del Decreto que creó a la Junta de Mejoras Materiales de Silao, Gto. los actos realizados por ella, en el ejercicio de sus funciones son de autoridad y contra ellos es procedente el amparo.

INFORME 1970

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

COMPILACION ALFABETICA

TESIS Y JURISPRUDENCIAS ORDENADAS POR SALAS DE LA CORTE Y POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. 61/

TESIS PRECEDENTES EN AMPARO EN REVISION PERO QUE NO CONSTITUYEN AUN JURISPRUDENCIA:

PLENO TESIS JURISPRUDENCIAL:

INFORME DEL PLENO (pág. 304): SEGURO SOCIAL, CONSTITUCIONALIDAD DEL PARRAFO 3o. DEL ARTICULO 29 DE LA LEY, DEL QUE IMPONE OBLIGACIONES A LOS PATRONES.- No es exacto que el IMSS cobre con fundamento en el artículo 29 de la Ley, servicios que no ha prestado, ya que mientras no se dé de baja a un trabajador, y en algunos casos aún después de que se dé tal baja está obligado a otorgar los servicios que determina la Ley del Seguro Social a todos los sujetos del régimen obligatorio de seguridad social cuando dichos sujetos lo soliciten. Las cuotas obrero-patronales son créditos fiscales, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico según la terminología constitucional, que los patronos y obreros pagan obligatoriamente al Estado, al beneficiarse de manera especial por la implan

tación del servicio público administrativo, servicio que a la vez reporta un beneficio colectivo. Estos tributos tienen su fundamento jurídico, además de la sujeción a la potestad del imperio del Estado, para imponer las contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto por el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política, pues el Seguro Social constituye un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio en cumplimiento de ese precepto de nuestra Carta Fundamental. Dentro de este orden de ideas, mientras el trabajador no haya sido dado de baja por un patrón, el IMSS está obligado a dar todas las prestaciones, siempre que se den los presupuestos que el ordenamiento señala para que nazca el derecho al beneficio especial.

Amparo en Revisión 4547/67 promovido por Carlos Delgado, fallado el 16 de junio de 1970 por unanimidad de 17 votos de los ministros.

TESIS PLENO 1970 pág. 311: (105): COMPETENCIA EN FAVOR DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Cuando las autoridades y actos reclamados son de tal naturaleza, para conocer el Amparo Directo. Cuando el juicio de amparo se haya interpuesto en contra de autoridades administrativas como son: una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Directiva del ISSSTE, el Director General de la misma Institución y Director General de Crédito, Departamentos de Pensiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los actos reclamados sean de naturaleza administrativa como son la sentencia dictada por una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, en que se ratificó que las percepciones pagadas al quejoso no deben considerarse como parte de su sueldo básico y afectos a descuentos de acuerdo con el artículo 14 de la Ley del ISSSTE, así como las resoluciones dictadas por la

Junta Directiva del ISSSTE, en las que se -  
 niega a ordenar liquidación y descuentos no  
 efectuados sobre las cantidades que perci-  
 bió el quejoso como complemento de su suel-  
 do y el acuerdo de la Dirección General de  
 Crédito, Departamentos de Pensiones de la -  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público -  
 por el que sancionó los acuerdos de la Jun-  
 ta Directiva del ISSSTE, debe conocer el -  
 Juicio de Amparo un Tribunal Colegiado de -  
 Circuito en materia administrativa y no uno  
 en materia de trabajo porque de acuerdo con  
 el artículo 7o. Bis Inciso B de la Ley Orgá-  
 nica del Poder Judicial de la Federación -  
 son competentes los Tribunales Colegiados -  
 de Circuito para conocer "en materia admi-  
 nistrativa de sentencias dictadas por Tribu-  
 nales Administrativos o Judiciales en todos  
 los casos, si son locales, y, tratándose de  
 federales, siempre que el interés del nego-  
 cio no exceda de \$ 500,000.00 o sea de cuen-  
 ta indeterminada salvo lo dispuesto en el -  
 artículo 25 fracción III de esta Ley".

Competencia 16/70 ante el 1er. Tribunal Co-  
 legiado en materia administrativa y del de  
 trabajo, del 1er. Circuito. Para conocer -  
 del Amparo Directo 1070/69 promovido por Al-  
 fredo L. Briseño vs. Actos de la 2a. Sala -  
 del Tribunal Fiscal de la Fed. (resolvió el  
 Pleno, pues la Ley Orgánica del Poder Judi-  
 cial de la Federación, no concede competen-  
 cia, para resolver, a ninguna de las Salas  
 con base en el art. 11 fracción XIV de esta  
 ley).

TESIS JURISPRUDENCIA sustentada por la 4a.  
Sala de la Suprema Corte 1970 informe: mismo  
año, pág. 21 (307):

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, INCON-  
FORMIDAD, RECURSO QUE SE DEBE AGOTAR ANTES DE -  
ACUDIRSE ANTE LA JUNTA Y DIRIMIRSE CONTROVERSIAS  
SURGIDAS ENTRE ASEGURADOS Y EL INSTITUTO.- An-

tes de acudir ante la Junta a dirimir cues-  
 tiones surgidas entre asegurados y el Insti

tuto, sobre prestaciones que la Ley relativa otorga, debe agotarse previamente el recurso de inconformidad a que se contraen - los artículos 133 y 134 (ACTUALMENTE: 274 y 275) de la Ley del Seguro Social, a fin de que sea el Consejo Técnico del propio Instituto, quien resuelva en definitiva, pues de no procederse así, no tan solo no existe el presupuesto necesario que procediese la competencia de la Junta sino que se carece de acción".

TESIS RELACIONADAS CON TRABAJADORES DE DETERMINADAS INDUSTRIAS, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y SECRETARÍAS DE ESTADO EN AMPARO DIRECTO:

TESIS DE LA CUARTA SALA PERO SOLO PRECEDENTE: -  
(INFORME 1970, pág. 46 (21):

SEGURO SOCIAL, INCONFORMIDAD. RECURSO ANTE EL -  
CONSEJO TÉCNICO DEL IMSS DEL. NO ES NECESARIO -  
AGOTARLO EN CASO DE RIESGOS PROFESIONALES.- Si

bien es cierto que cuando se trate de pensiones que indica la ley del Seguro Social, no como substitutivas de la indemnización como riesgo profesional estatuida en la Ley Federal del Trabajo es aplicable la tesis jurisprudencial que sostiene que en caso de riesgos no profesionales o del fallecimiento del asegurado que disfrute de una pensión, debe acudirse previamente en su caso, al trámite que consignan los artículos 133 y 134 (ahora 274 y 275) de la Ley del Seguro Social antes de presentar demanda ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; en cambio, tratándose de las pensiones correlativas a un riesgo profesional NO es necesario acudir ante el Consejo Técnico del propio Instituto antes de presentar la reclamación ANTE LOS TRIBUNALES DE TRABAJO, dada la preminencia que tienen los preceptos de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo, para que el propio trabajador o sus deudos en caso de muerte, reciban a la mayor brevedad los beneficios correspondien-

tes a tales prestaciones".  
 Amparo Directo 3854/70 IMSS.

TESIS JURISPRUDENCIAL DEL PRIMER TRIBUNAL COLE--  
GIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL 1er. CIRCUI-  
TO (Informe 1970, pág. 24 (pág. 578):

CAPITALES CONSTITUTIVOS, INCONSTITUCIONALI-  
DAD DEL ARTICULO 48 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. -  
 Conforme al artículo 135 (ahora 268) de la Ley -  
 del Seguro Social, los capitales constituti  
 vos tienen carácter fiscal lo que significa  
 que pueden ser cobrados como créditos fisca  
 les, pero también significa que para cobrar  
 los son aplicables las normas que rigen el  
 cobro de tales créditos. Ahora bien, el ar  
 tículo 31 fracción IV de la Constitución Fe  
 deral establece que los mexicanos están --  
 obligados a pagar dichos créditos en la for  
 ma que establezcan las leyes, o sea, que es  
 en la ley donde debe estar determinada la -  
 obligación de pagar los impuestos (a los -  
 cuales se asimilan los capitales constituti  
 vos) y su monto. Pero es el caso que el --  
 art. 48 de la Ley del Seguro Social no sólo  
 señala el monto de los capitales constituti  
 vos que deben pagarse, sino que tampoco da  
 reglas para su determinación, ni señala nin  
 gún procedimiento en virtud del cual los pa  
 trones deben ser escuchados en defensa de -  
 sus intereses antes de que el Instituto de-  
 termine los capitales constitutivos a su -  
 cargo y en estas condiciones, el precepto -  
 resulta violatorio del artículo 14 constitu  
 cional, pues si bien tratándose de créditos  
 fiscales no tiene que oírse previamente al  
 causante para liquidarlos, ello es así cuan  
 do el monto de ese crédito está determinado  
 en la ley, como lo ordena el artículo 31 -  
 fracción IV constitucional. Pero cuando el  
 crédito es determinado en su monto por la -  
 autoridad exactora, y no por el Poder Legis  
 lativo sin audiencia previa del afectado, -  
 ello resulta violatorio de la garantía de -  
 audiencia que otorga el artículo 14 consti-

tucional y esa garantía no queda sólo salvaguardada por el hecho de que se den al causante a posteriori, recursos y medios de defensa, pues ya cuando se le oiga ya habrán quedado determinados los elementos del crédito, y en todo caso, se le obligará a litigar contra el peso de posibles sanciones y recargos, lo cual no es respetar la garantía de audiencia, pues de entenderse así, bastaría la sola existencia del juicio de amparo para que esa garantía fuese violada. Amparo Directo DA 1/70 General de MC Fadden S.A. fallado el 30 de noviembre de 1970 por Unanimidad de votos.

TESIS JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Informe 1970 pág. 130 (684): SEGURO SOCIAL, SU DETERMINACION SOBRE CREDITOS ES RECLAMABLE, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-

Resulta infundado el agravio sosteniendo que solamente los actos administrativos de ejecución de las liquidaciones hechas por el IMSS pueden recurrirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que también procede hacerlo contra la determinación de los créditos que haga dicho Instituto, como organismo fiscal autónomo, según lo establece el artículo 135 (ahora 268) de la Ley del Seguro Social. Por tanto, si el mencionado Instituto por conducto del Consejo Técnico estableció en contra del quejoso la obligación de pagar determinada cantidad, es claro que contra tal acuerdo tenía a su alcance, como recurso legal ordinario el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación a que se refiere el artículo 22 de su ley orgánica, circunstancia ésta que hace improcedente el juicio de garantías por violación al principio de definitividad a que se refiere el artículo 73 fracción XIII de la Ley de Amparo".

Amparo en revisión 131/69 Administrativa - promovido por Higinio Márquez, aprobado por unanimidad de votos el 24 de septiembre de 1970 de los magistrados del Tribunal Cole-

giado del Quinto Circuito cuya residencia - es en Hermosillo, Sonora.

Como vemos, la Jurisprudencia al indicar - que autoridad responsable para los efectos del amparo, es la autoridad que ordena, e j e c u t a o trata de ejecutar el acto reclamado, y como hemos visto hay organismos descentral i z a d o s que tienen alguna de dichas facultades, en virtud de que su ley respectiva se los otorga, entonces el criterio jurisprudencial, en general, acepta que los organismos descentralizados pueden en un momento - d a d o, ser autoridades responsables para los efectos del artículo 103 constitucional.

Es por ello que concretamente, la jurisprudencia establece que el IMSS y el ISSTE, e s t e ú l t i m o a través de la Junta Directiva y del Director General, pueden ser autoridades responsables por las razones y causas a que ya hemos hecho referencia al hacer cita de las tesis jurisprudenciales que al r e s p e c t o se han establecido.

#### C) CRITERIO DERIVADO DEL ESTUDIO DEL DERECHO - COMPARADO.

Es muy poco lo que se ha escrito en los demás países en relación con el tema que hemos venido tratando, o sea, si los organismos descentralizados pueden ser, o no, autoridades responsables en un juicio de amparo, o juicio similar a éste.

Empero, nos fijamos que en la Constitución de los Estados Unidos del Brasil de 18 de septiembre de 1946, se equipara a los organismos descentralizados en el mismo plano en que se encuentran las autoridades públicas que tienen ius imperium en sus actos, en cuanto que las funciones de dichos organismos son públicas y más aún por los servicios que realizan, que también son públicos. Por tal motivo, contra los actos de los citados organismos que afecten la esfera ju-

rídica de los gobernados, procede el juicio respectivo de control de constitución, en el cual, los entes descentralizados serán sujetos pasivos.

Uruguay, utilizando muy buena técnica jurídica establece, constitucionalmente, las bases para la creación, estructura, funcionamiento, etc., de los organismos descentralizados. Y en cuanto a las decisiones de éstos que afecten a los gobernados, podrán ser recurridas, ya sea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a fin de que se anulen, o bien, ante el Poder Judicial al través de la Suprema Corte de Justicia. De tal modo, en el juicio donde se va a "declarar" la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esos actos, los entes descentralizados tendrán el carácter de autoridades responsables. Para tales supuestos, Uruguay lo preve en su Constitución de 26 de octubre de 1951 al través de los artículos 198 y 239.

Nicaragua, es otro de los países que norman constitucionalmente todo lo relativo a los organismos descentralizados o entes autónomos y por lo que se refiere al presente tema, el artículo 209 de la Constitución de la República de Nicaragua (sancionada el 10. de noviembre de 1950) establece que la justicia se administra por el poder judicial representado por la Corte Suprema de Justicia, Cortes de Apelación, Tribunal Superior del Trabajo y en general, por los jueces y demás funcionarios que la Constitución determina.

Ahora bien, es atribución de la Corte Suprema, conocer de los recursos de casación, amparo, revisión y demás recursos que la ley señala, como son por ejemplo, los recursos contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas. Otra atribución es el resolver los conflictos entre el Tribunal de Cuentas y los órganos del Estado, considerando como uno de ellos al "ente autónomo". De tal modo, cuando el ente descentralizado afecta con sus actos la esfera jurídica del gobernado, ocasionando con ello violaciones a la Constitución, conocerá del amparo la Corte Suprema, ob-

viamente en dicho juicio, los entes mencionados tendrán el carácter de autoridades responsables. A lo anterior son aplicables los artículos 229 - fracciones XI y XII y demás relativos de la Constitución de Nicaragua.

Hay que hacer notar que los anteriores párrafos, además de Francia, son los únicos que encontramos que aceptan, incluso constitucionalmente, como autoridades responsables en un juicio de control constitucional.

#### D) CRITERIO PERSONAL.

Sobre si los organismos descentralizados pueden ser o no autoridades responsables en un juicio de amparo, lo vemos desde un punto de vista general y uno concreto.

##### a) Apreciación concreta.

Particularmente, respecto a los organismos descentralizados denominados Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, es la siguiente:

#### EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Evidentemente es un organismo descentralizado de servicio público nacional que tiene su fundamento jurídico en el artículo 123 fracción XXIX del Seguro Social, y con base en la ley del Seguro Social vigente, se le otorgan facultades que en un momento dado pueden constituir un acto de autoridad el cual, si agraviara la esfera jurídica del gobernado, podría impugnarse ejercitando la acción de amparo, en cuyo juicio, el Instituto será autoridad responsable.

Hay que hacer hincapié en que el acto de

que hablamos debe originarse de las relaciones - externas y de supra a subordinación que realiza el Instituto, es decir, que el acto tenga las características de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad, y que sea un acto derivado de relaciones entre el organismo y la persona ajena - al mismo, o sea que no sea un miembro que constituya orgánicamente al Instituto.

En efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social puede ser sujeto pasivo en un juicio de garantías, en los casos y con base en las razones jurídicas siguientes:

1o. El Instituto es una autoridad ordenadora, en virtud de que el artículo 268 de la Ley del Seguro Social lo erige como un organismo fiscal autónomo para los efectos del pago de cuotas obrero-patronales, recargos y capitales constitutivos que tienen el carácter fiscal. Para tal efecto, el Instituto tiene facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

En consecuencia, sus actos "decisorios" son susceptibles de ser impugnados por medio del juicio de amparo, cuando violen la esfera constitucional del gobernado, en cuyo caso, el Instituto será autoridad responsable ordenadora y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad ejecutora.

2o. También consideramos que el Instituto Mexicano del Seguro Social puede ser autoridad responsable, cuando las resoluciones que dicta el Consejo Técnico agravan la esfera jurídica del gobernado, según se desprende por lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley de Amparo, al indicar que procede el juicio de amparo indirecto contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y en este caso se encuentra el Consejo Técnico del Instituto de referencia.

3o. El Instituto Mexicano del Seguro Social al ser una autoridad fiscal practica visitas domiciliarias para cerciorarse que se han cumplido las obligaciones fiscales para con él, por lo que si se extralimitara en sus facultades, o bien, no cumpliera con los requisitos que marca el artículo 16 constitucional para la práctica de esa clase de visitas agraviando la esfera constitucional del gobernado, evidentemente que en el juicio que se promueva, será autoridad responsable, ya que vemos que hay un acto de imperio que agrava una garantía de legalidad, como es el artículo citado.

Hay que recordar que cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social sea sujeto pasivo en un juicio de garantías, tendrá todas las obligaciones que dispone para ello la Ley de Amparo, pero una de las ventajas que tiene consiste en que si el quejoso pide la suspensión del acto reclamado, debe negársele, ya que de concederse se producirían graves perjuicios al Instituto, colocándolo en peligro de no poder proporcionar sus servicios que son de indudable interés público. Tal afirmación se encuentra respaldada por la jurisprudencia de la Corte establecida en el apéndice al tomo CXVIII, tesis 993, 240, 1917-1965 por la 2a. Sala.

#### INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE - LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Consideramos que el Instituto arriba indicado es otro de los organismos descentralizados que puede ser autoridad responsable en los siguientes casos:

1o. Cuando las resoluciones de la Junta Directiva o del Director General del Instituto, se refieran a liquidaciones, descuentos no efectuados sobre cantidades percibidas, y nieguen u ordenen éstas, trayendo como consecuencia agravios en la esfera jurídica del gobernado ajeno al Instituto.

Para reafirmar la citada posición, existe - jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (informe de 1970, pág. 311) que entre otras cosas, establece que es procedente el juicio de amparo directo contra las resoluciones de la Junta Directiva, Director General del Instituto, oficinas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que son autoridades ordenadora y ejecutora, respectivamente.

2o. caso: A nuestro juicio, el ISSSTE es autoridad responsable también, cuando los acuerdos de la Junta Directiva del Instituto concedan, - nieguen, modifiquen, suspendan o revoquen jubilaciones y pensiones que la Ley del ISSSTE preve y traigan un agravio a la esfera jurídica del gobernado, ya que dichos acuerdos le dan la calidad de "autoridad ordenadora", según la interpretación de los artículos 114 de la ley del ISSSTE y 114 fracción II de la Ley de Amparo, y que ya estudiamos en su oportunidad.

Correspondiente a los organismos descentralizados denominados Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, consideramos que no son susceptibles de ser, por sus actos, autoridades responsables dentro de un juicio de amparo, por las razones que a continuación exponremos:

La UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, no puede ser autoridad responsable para los efectos del artículo 103 constitucional, en virtud de que este organismo verdaderamente sí tiene una autonomía orgánica por la que se nombra a sus órganos directivos, administrativos, sin depender jerárquicamente del poder central; y porque en caso de controversia está delimitada la competencia para dirimirla en un tribunal federal fungiendo éste como órgano jurisdiccional y no como controlador constitucional, por lo mismo, sus relaciones son internas de coordinación y sus actos, evidentemente, carecen de imperio.

## PETROLEOS MEXICANOS.

Tiene un régimen mixto. Es de derecho público porque su objeto se basa esencialmente en el artículo 27 de la Constitución, pese a ello, el organismo descentralizado que nos ocupa, sólo origina relaciones externas pero de coordinación, por lo que sus actos no son susceptibles de ser impugnados como actos reclamados de autoridad responsable en un juicio de amparo porque carecen de imperio.

## FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.

Es otro de los organismos descentralizados que no realizan actos de autoridad, y aunque tienen relaciones externas para con los gobernados, dichas relaciones no son de supra a subordinación, es decir, no se originan actos de autoridad que sean imperativos, coercibles y unilaterales para con los gobernados.

A mayor abundamiento, las controversias suscitadas entre el organismo y los particulares se dirimen ante los tribunales federales, pero no avocados a resolver un juicio constitucional, y en caso de que se llegara hasta el juicio de amparo, intervendrán los Ferrocarriles Nacionales de México, no como autoridad responsable, sino como quejoso o tercero perjudicado.

## LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS.

Es sin duda uno de los organismos descentralizados que puede ser autoridad responsable en un juicio de garantías y para ello nos basamos en las siguientes razones:

1a. Porque la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos se considera como órgano del Estado de derecho social, en virtud de las funciones que realiza, como es la fijación de salarios mínimos, funciones que son delegadas por el Poder Legislativo, según lo dispuesto por el artículo 73 fr. X de la Constitución.

2o. Porque sus facultades tienen la potestad de imperio por parte del Estado; por ser órgano de éste, con base en lo dispuesto por el artículo 123 fracción VII apartado "A" de la Constitución.

3a. Porque se considera por el artículo 523 fracción VII de la Ley Federal del Trabajo, como autoridad del trabajo encargada de crear un derecho objetivo como es la fijación de los salarios mínimos y con facultades, dentro de su jurisdicción, para la aplicación de las normas de trabajo.

En consecuencia de lo anterior, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos se rige con un derecho, evidentemente público y como sabemos, - precisamente del derecho público se originan las relaciones de supra a subordinación, las resoluciones que dicta la Comisión son "actos de autoridad", las que si en un momento dado, agravan la esfera jurídica de los gobernados, violándose les sus garantías o derechos, podrán ser impugnadas en un juicio de amparo, en el que la Comisión será sujeto pasivo.

Cuando se ejercita la acción de amparo contra las resoluciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, procede el amparo directo ante la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al enunciar:

Art. 27 "Corresponde conocer a la Cuarta Sala: (en amparo)

.....

III. De los juicios dictados por autoridades federales de conciliación y arbitraje en cualquier conflicto.

Hay que mencionar que cuando la Comisión de referencia sea autoridad responsable tiene como principal derecho el solicitar a la autoridad - que conozca del juicio de amparo, se niegue la -

suspensión al quejoso, en virtud de que la fijación de los salarios mínimos es de interés público, ya que de concederse se impediría la obtención de la medida benéfica propia de la finalidad de la Comisión.

Por otro lado, en este mismo punto de estudio se plantea una problemática jurídica muy interesante y es la siguiente:

Sabemos que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos dicta una resolución fijando un nuevo salario mínimo para regir en una zona económica en forma obligatoria. Ahora, si un trabajador se siente afectado en su esfera jurídica por dicha resolución y promueve el juicio de amparo contra la misma, en el que se dicte sentencia favorable, vemos que habrá por un lado la resolución de la Comisión y por el otro, la sentencia del amparo favorable al trabajador, resoluciones que son opuestas, ya que la primera fija un salario distinto al que se le otorga al trabajador-quejoso en el amparo y la segunda un salario superior al de los demás trabajadores de su categoría, ocasionando una diferencia de salarios, por lo que se viola lo dispuesto en el artículo 123 fracción VII que indica que:

"Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad".

Nos preguntamos ¿por qué no tendrá la sentencia de amparo efectos generales? ¿Por qué no se estudia la forma de hacer un amparo social beneficiando sus resoluciones a colectividades?

Para nosotros, la sentencia de amparo en el caso indicado debe ser relativa, por las siguientes razones:

1a. Porque está consagrado constitucionalmente dicho principio en el artículo 107 cuando establece:

"Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.
- II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares; limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motiva re".

2a. Porque si fueran los efectos de las sentencias de amparo "erga omnes", no habría seguridad jurídica.

3a. Porque con las resoluciones erga omnes, se desequilibrarían las funciones de los tres poderes, ésto es, que el poder judicial, en el caso que nos ocupa, invadiría atribuciones que le corresponden exclusivamente al Poder Legislativo ya que éste con base en el Art.73 fr.X delega facultades a la comisión Nacional de los Salarios Mínimos para legislar en materia de salario mínimo.

Ahora bien, considero que la solución al problema citado, podría ser:

1o. Que los demás afectados promuevan la inconstitucionalidad que origina la sentencia dictada en el juicio de amparo que mencionamos líneas arriba, hacia el artículo 123 fr. VII Constitucional.

2o. Sería conveniente que para la realización de un amparo social en el que las sentencias que se dicten beneficien a grupos económicamente débiles, se haga, previamente, la adición o reformas respectivas al artículo 107 constitucional, lógicamente, conforme a las bases, que para ello se requiere, establecidas en el artículo

lo 135 Constitucional.

3o. Con la anterior solución se vislumbra--ría un amparo eminentemente social en favor de grupos económicamente débiles, claro está, que para reafirmar tal posición se requieren no sólo aportaciones de conocimientos de carácter jurídico, sino económicos y naturalmente sociológicos.

#### APRECIACION GENERAL

Sobre la apreciación personal respecto a de--terminar si los organismos descentralizados pueden ser o no autoridades responsables en un juicio de amparo, en forma general consideramos que lo serán por las siguientes razones:

1o. Cuando los organismos descentralizados, por virtud de la ley que los rija, tengan un régimen de derecho público o mixto y realicen relaciones de supra a subordinación frente a los gobernados ajenos a ellos y de las que se deriven actos de imperio, es decir, que sean unilaterales, imperativos y coercitivos.

2o. Cuando los organismos descentralizados tienen la facultad de decisión, ejecución o ambas, otorgadas por la ley respectiva del organismo, y de esa facultad se origine un acto de imperio por el que se afecte la esfera jurídica constitucional del gobernado. En este caso el organismo será autoridad ordenadora en el juicio de amparo que se promueva.

3o. Cuando el organismo descentralizado dicte una resolución definitiva y que al dictarse, o en el procedimiento que se haya seguido en forma de juicio, se haya violado al gobernado en el sentido de dejarlo sin defensa o privado de los derechos que la ley que rija al organismo estableciera, en estas condiciones, procederá el juicio de amparo indirecto, en el cual, dicho ente será autoridad responsable. Para tal posición,

nos basamos en lo dispuesto por el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo que indica:

"El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

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

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

4o. Cuando un recurso, establecido por la ley orgánica que rija al organismo descentralizado para impugnar una resolución o acto dictados por dicho ente, requiera más requisitos para su procedencia, que los que se piden para ejercitar la acción de amparo, en este caso, procederá el juicio de garantías y el organismo descentralizado será autoridad responsable.

c) DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ORGANISMOS - DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Son todos aquellos que la ley de la materia señala y a los que ya nos referimos en capítulo aparte.

Sin embargo, queremos hacer hincapié en que dichos organismos como sujetos pasivos, tienen - como derecho a ejecutar el acto reclamado, aún - habiendo solicitado el quejoso la suspensión del mismo. Hacemos notar que esta situación debe -

ser de esta guisa solamente por lo que respecta a los organismos descentralizados que evidentemente tengan actividades tendientes a la prestación de servicios públicos que sean de interés social.

Por todo lo expuesto, concluimos que los organismos descentralizados sí pueden ser, en un momento dado, autoridades responsables en un juicio de amparo.

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- Los organismos descentralizados son personas morales creados para realizar actividades que corresponden primordialmente al ejecutivo y para desempeñarlas gozan de personalidad jurídica, patrimonio y régimen de derecho propio además de una relativa autonomía técnica, orgánica y económica.
- 2.- Los organismos descentralizados según su forma, tienen por objeto la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, creándose para tal efecto, organismos descentralizados por servicio, y por colaboración.
- 3.- Conforme al artículo 2o. de la Ley para el Control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la creación de dichos organismos se determina por ley del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal.
- 4.- La creación de los organismos descentralizados por ley del Congreso de la Unión es constitucional, en tanto que la creación de los mismos por decreto del ejecutivo es inconstitucional, en el segundo caso, en virtud de que el Presidente de la República carece de facultades para legislar.
- 5.- Los organismos descentralizados están sujetos a la vigilancia del poder central en acatamiento a lo dispuesto por la Ley para el Control por parte del gobierno federal, por tal causa, se encuentran restringidos en su autonomía orgánica y sobre todo en la económica.
- 6.- El juicio de amparo es un proceso constitucional autónomo que tiene por objeto la pre

servación y restitución de garantías individuales violadas por actos de autoridad en perjuicio del gobernado.

- 7.- Los organismos descentralizados pueden ser parte en el juicio de amparo como quejosos, terceros perjudicados y en algunos casos como autoridades responsables.
- 8.- Los organismos descentralizados serán quejosos en un juicio de garantías cuando se vean afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad, siempre y cuando actúen en relaciones de supra a subordinación frente a los órganos estatales.
- 9.- Los referidos organismos pueden ser terceros perjudicados en el juicio constitucional cuando del resultado de una resolución, derivada de sus relaciones de coordinación, hayan sido favorecidos con la sentencia o laudo dictados al respecto, es decir, cuando tengan interés en que subsistan los actos reclamados, por tener intereses opuestos a los del quejoso.
- 10.- Los organismos descentralizados tendrán la calidad de autoridades responsables en un juicio de amparo, cuando la ley que los rige les otorga facultades de decisión o ejecución o ambas de las que se deriven actos de imperio, es decir, que sean unilaterales, imperativos y coercitivos, independientemente de que sean ejecutados por cualesquiera otro órgano del Estado, por tanto, los organismos mencionados, cuando dictan una resolución definitiva o en un procedimiento seguido en forma de juicio y estime el gobernado que se violen sus garantías individuales, tendrán el carácter de autoridades responsables en amparo indirecto, según lo dispuesto en el artículo 114 fracción II de la Ley del Amparo.

- 11.- El Municipio o llamado por la doctrina organismo descentralizado por región puede ser autoridad responsable, ya que actúa en nombre del Estado, por lo que sus relaciones para con los gobernados son de supra a subordinación y consiguientemente sus actos son de imperio.
- 12.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado por servicio que puede ser sujeto pasivo en un juicio de amparo como autoridad ordenadora de actos susceptibles de ser impugnados en el mismo, cuando está en el caso previsto por el artículo 268 de la Ley del Seguro Social, en virtud del cual, se le otorga la calidad de autoridad fiscal autónoma para los efectos del pago y cobro de cuotas obrero-patronales, recargos y capitales constitutivos.
- 13.- Asimismo, el Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad fiscal está facultado por el artículo 25 de su ley para practicar visitas domiciliarias a fin de cerciorarse sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales que los gobernados tienen para con él, de tal manera, si al practicarlas no cumple con los requisitos que para tal efecto enuncia el artículo 16 constitucional, ocasionando violaciones a las garantías individuales del gobernado, éste puede impugnarlas en un juicio de amparo, en el cual, el Instituto será autoridad responsable. También puede serlo cuando las resoluciones que dicte causen agravios a la esfera jurídica del gobernado ajeno al Instituto, en cuyo caso, procede el amparo indirecto, según la interpretación al artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo.
- 14.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo descentralizado que también puede ser sujeto pasivo en un juicio constitucional, siempre y cuando sus resoluciones vio-

len garantías individuales y sus actos sean de imperio, es decir, unilaterales, imperativos y coercitivos.

- 15.- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es un organismo descentralizado cuyas relaciones para con los gobernados son de supra a subordinación, consecuentemente, las resoluciones que dicta para la fijación de salarios mínimos, son de imperio, por lo que si afectaren la esfera jurídica de los gobernados, podrán éstos impugnarlas en un juicio de amparo indirecto, en el que la Comisión será sujeto pasivo.
- 16.- Los organismos descentralizados denominados: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y Universidad Nacional Autónoma de México, no pueden ser autoridades responsables en un juicio de amparo, ya que sus relaciones externas establecidas en sus leyes respectivas son de coordinación, por lo que sus actos carecen de imperio.
- 17.- Proponemos para la solución a los problemas inherentes a los organismos descentralizados, y en virtud de la importancia que han adquirido en las actividades que realizan reportando grandes beneficios a la colectividad en diversos aspectos, se norme constitucionalmente su creación, la base de su estructura, funcionamiento y sobre todo, fijar qué clase de facultades son las que tienen cada uno de ellos, para de esta guisa saber con certeza en qué momento son autoridades responsables en un juicio de amparo.

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

1. Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Textos Universitarios, 1a. edición, 1973, México.
2. Briseño Sierra Humberto. "El Amparo Mexicano", Cárdenas Editor. México, 1a. edición, 1971.
3. Burgoa Ignacio. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, México, 7a. edición, 1968.
4. Burgoa Ignacio. "Las Garantías Individuales", Porrúa, 1970, México.
5. Buttgenbach Andrés. "Manual di Droit Administrative", París, 1954.
6. Castorena Jesús. "El Problema Municipal", México, Editorial Porrúa, 1926.
7. Fix Zamudio. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, México, 1964.
8. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", - Editorial Porrúa, México, 1971.
9. Hernández A. Octavio. "Curso de Amparo, - Instituciones Fundamentales", Ediciones Bostas, México, 1966.
10. León Duguit. "Traite Di Droit Constitucionale", París, 1921.
11. León Orante Romeo. "El Juicio de Amparo", México, 1941, Editorial Porrúa.
12. Marienhoff Miguel S. "Tratado de Derecho - Administrativo", Uruguay, 1949.
13. Martínez Vera Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo", 1a. edición, 1967, Editorial Banca y Comercio, S.A., México.

14. Nava Negrete Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo", Editorial Porrúa, México, - 1959.
15. Palacios J. Ramón. "Instituciones de Amparo", Editorial J.M. Cajica Jr., Puebla, Pue. México, 1969, 2a. edición.
16. Pallares Eduardo. "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo", Editorial - Porrúa, 1a. edición, 1967.
17. Pallares Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, México, 1969.
18. Pérez Botija Eugenio. "Salarios, Régimen - Legal, Tarifas", Madrid, 1944.
19. Reyes Rodolfo. "La Defensa Constitucional", Madrid, 1934.
20. Sayaguez Lazo. "Tratado de Derecho Administrativo", Uruguay, 1969.
21. Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, 1968, México.
22. Trueba Barrera Jorge. "El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo", Editorial Porrúa, - S.A., México, 1963.
23. Trueba Urbina Alberto. "El Nuevo Art. 123", Editorial Porrúa, México, 1962.
24. Zanobini. "Curso di Diritto Administrative", Vol. I, 8a. edición, Milán, 1958.

## A P U N T E S

25. Cuéllar Salas José. Apuntes tomados en la cátedra de Garantías y Amparo, 1971.

## LEGISLACION, DE LAS DISPOSICIONES CITADAS:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917
2. Constitución Federal de 1857. México.
3. Código Fiscal de la Federación, vigente.
4. Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, vigente.
5. Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, vigente.
6. Constitución de Argentina de 11 de marzo de 1949.
7. Constitución de Costa Rica de 7 noviembre - de 1949.
8. Constitución de Francia de 1958.
9. Constitución de Nicaragua de 10. de noviembre de 1950.
10. Constitución de Uruguay de 26 de octubre de 1951.
11. Ley de Amparo, vigente.
12. Ley para el Control por parte del Gobierno-Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
13. Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, vigente.
14. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente.
15. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en vigor.

16. Ley del Seguro Social, en vigor.
17. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor.
18. Ley del Petróleo, vigente.
19. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, vigente.
20. Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, vigente.
21. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, en vigor.
22. Ley Federal del Trabajo, vigente.
23. Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.