

20762



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A :
CARLOS HUGO TONDOPÓ HERNÁNDEZ

ASESORA: DOCTORA ALMA DE LOS ANGELES RÍOS RUÍZ



NOVIEMBRE DEL 2003

M. 325908



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.

ESTA TESIS NO SE
ENCUENTRA EN LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo receptorial.

DEDICATORIAS

NOMBRE: Carlos Hugo Londoño
Hernández

FECHA: 21-nov-2003

FIRMA: 

A **Venancio y Mercedes**. Mis padres. Amor incalculable y quienes me formaron para alcanzar los objetivos trazados con respeto a la dignidad de las personas. Los amo.

A **Manuel Alejandro y Luis Alfredo**. Mis hijos y amigos. Esperanza de un futuro lleno de honestidad, pulcritud y lealtad condicionada a los principios rectores de vida. Pureza de infancia que ilumina la oscuridad de mis días y razón fundada para seguir viviendo.

A **Sonia**. La mujer que me dio lo más valioso que un ser humano puede tener. Nuestros hijos. Infinitamente agradecido.

A **Blanca Aurora y Robisel**. Mis hermanos. Presencia que me acompaña en todo momento y apoyo indispensable para lograr mis metas.

A la Doctora **Alma de los Ángeles Ríos Ruiz**. Excelente persona y gran amiga. Porque sin su tutoría este trabajo no se hubiese realizado en los términos que ahora se presenta.

Al Magistrado **Alfredo Murguía Cámara**. Hombre honesto, mejor amigo y apoyo indispensable para concluir este posgrado. Quien me inició en la apasionante carrera judicial.

Al Magistrado **Roberto Alejandro Navarro Suárez**. Maestro y amigo. Ejemplo en mi vida profesional y quien me brindó la ocasión para relacionarme con el Poder Judicial de la Federación.

Al Magistrado **J. Jesús Contreras Coria**. Por la confianza otorgada y voluntad para enseñarme. Excelente doctrinario y jurista a quien le guardo eterna admiración.

Al Magistrado **Manuel de Jesús Rosales Suárez**. Excelso conocedor de la materia administrativa, buena maestro y sobre todo persona de gran integridad.

A **Gilberto Arcadio Torrentera Macias**. Siempre dispuesto a extender la mano en los momentos de incertidumbre e invaluable jurista.

A **Heriberto Gómez Coello**. Distinguido y honesto profesional del derecho e influencia directa en mi pasión por el juicio de amparo. Amigo e incontenible guerrero ante los Tribunales.

Al **Senador Dr. Rutilio Cruz Escandón Cadenas**. Maestro, influencia y apoyo directo en mi decisión por estudiar la Maestría en Derecho. Amigo cabal y ejemplo de un político comprometido con las clases más desprotegidas. Los económicamente pobres e indígenas.

A mis entrañables amigos **Jorge Masson Cal y Mayor, Humberto y Alejandro Guillen, Jesús Sibaja, Beto Galvan, Sergio Ismael, Octavio, Emiliano, Luis Rodríguez, Tannia Vannesa Cruz Guerra, Miguel Piñones, Laura Balboa, Carlos Enrique y Samuel Robles**. Por haberlos conocido en esta vida y estar presentes en los momentos de mayor felicidad y tristeza en mi existencia física.

A mis amigos contemporáneos y de la maestría (omito decir nombres para no excluir a ninguno), de quienes he recibido un apoyo incalculable. Gracias por siempre.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	I
----------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1. Justificación y definición de la administración pública.	1
2. Marco constitucional y secundario.	7
3. Formas de organización administrativa.	10
A. Centralizada.	14
B. Desconcentrada.	31
C. Paraestatal.	35

CAPÍTULO SEGUNDO EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Justificación de los actos administrativos.	55
2. Fundamento legal y definición del acto administrativo.	56
3. Elementos y requisitos.	69

CAPÍTULO TERCERO GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO

1. Justificación y definición del juicio de amparo.	88
2. Fundamento constitucional y secundario.	106
3. Principios constitucionales y secundarios.	117



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A. Instancia de parte agraviada.	117
B. Agravio personal, directo y objetivo.	118
C. Definitividad del acto reclamado.	120
D. Excepciones al principio de definitividad.	123
E. Estricto derecho.	142
F. Suplencia de la queja.	144
G. Relatividad de la sentencia de amparo.	155
H. El contra efecto de la relatividad de la sentencia de amparo.	161
4. La acción de amparo.	162
5. El interés simple, legítimo y jurídico.	165
6. Términos en el procedimiento constitucional de amparo. Días y horas.	176
7. Los Incidentes.	205
A. Nulidad de notificaciones.	211
B. Reposición total o parcial de un expediente.	216
C. Competencia por instancia, materia, litispendencia, territorio y acumulación de expedientes.	219
D. Impedimento del juzgador.	229
E. Suspensión del acto reclamado.	232
F. Reclamación de daños y perjuicios.	240
G. Suspensión sin materia.	242
H. Revocación o modificación de la suspensión provisional o definitiva por hecho superveniente.	243
I. Incumplimiento o violación de la suspensión concedida.	246
J. Cumplimiento sustituto.	249
K. Obtención de documentos.	256
L. Objeción de documentos.	259

M. Aclaración de sentencia.	261
N. Inejecución o incumplimiento de sentencia.	265
Ñ. Repetición del acto reclamado.	274
O. Inconformidad con el resultado en el incidente de incumplimiento o inejecución.	278

CAPÍTULO CUARTO

LAS PARTES. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD.

1. Fundamento legal y definición.	287
2. El agraviado o quejoso.	291
A. Persona jurídica individual.	292
B. Persona jurídica colectiva particular.	310
C. Persona jurídica colectiva oficial.	323
3. La autoridad responsable.	333
A. Autoridades legislativas.	351
B. Autoridades jurisdiccionales.	353
C. Autoridades centralizadas.	355
D. Autoridades desconcentradas.	361
E. Autoridades paraestatales.	363
F. Los particulares	381
4. Tercero perjudicado.	384
5. El Ministerio Público Federal.	393
6. Auxiliares de las partes.	401
A. Apoderado.	401
B. Mandatario.	404

C. Delegados de las autoridades responsables.	407
D. Representante del Presidente de la República.	410
E. Suplentes de los servidores públicos superiores.	414
F. El Procurador General de la República como representante.	419
G. Autorizado no profesional en términos amplios, profesional del derecho y no profesional en términos restringidos.	420

CAPÍTULO QUINTO

LOS ACTOS DE PROCEDENCIA

1. Fundamento constitucional y reglamentario.	433
2. El amparo como medio de control de la Constitución.	439
A. El proceso de reforma de la Constitución mexicana.	454
B. El amparo banqueros.	458
C. El amparo Camacho Solís.	468
D. La reforma indígena.	480
3. Los tratados.	495
A. El estudio de Oscar Rabasa.	498
B. La posición de los tratados en el ordenamiento jurídico mexicano. Nuevo concepto.	502
C. La regulación nacional de los tratados.	512
4. Las leyes federales.	521
A. El procedimiento legislativo.	524
a. Iniciativa.	525
b. Dictamen.	539
c. Discusión.	540

d. Aprobación.	542
e. Sanción.	544
f. Promulgación y publicación.	547
g. Iniciación de la vigencia.	552
5. Decreto legislativo, delegado y administrativo.	556
A. Los decretos legislativos.	557
B. Los decretos delegados.	559
C. Los decretos administrativos.	572
6. Reglamentos y disposiciones generales.	576
7. Normas jurídicas locales. Constitución.	587
8. Actos emanados de un procedimiento seguido en forma de juicio.	592
9. Actos fuera de juicio o después de concluido, en ejecución de sentencia o remates que afectan a las partes contendientes.	604
10. Actos en el juicio que tienen ejecución de imposible reparación para las partes.	615
11. Actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas. No fueron parte en el juicio.	622
CONCLUSIONES	629
BIBLIOGRAFÍAS	653

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende conjugar dos ramas importantes del derecho, la administración pública y el juicio de garantías en contra de los actos derivados de aquellas, en aplicación de una ley o emisión de actos de tal naturaleza a partir de la doctrina y jurisprudencia. Así, para una adecuada comprensión de la procedencia del amparo indirecto en materia administrativa, creemos conveniente estructurar nuestro trabajo en cinco capítulos intitulados respectivamente, Administración Pública; Acto Administrativo; Generalidades del Juicio de Amparo; Partes. Capacidad, legitimación y personalidad; y Actos de Procedencia.

Tocante al *capítulo primero*, abordamos el estudio de la administración pública federal partiendo de la justificación social de aquella, sin distraernos en aspectos históricos por la naturaleza de nuestra investigación; y tomándolos en consideración definimos qué debe entenderse por ésta. De igual forma, destacamos el fundamento constitucional y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde encuentra sustento jurídico de existencia, para escindir al estudio sectorizado y ejemplificativo de las dependencias que la integran, dedicando un apartado a las centralizadas, desconcentradas y paraestatales.

Al estudiar los organismos desconcentrados, nos referimos al fundamento legal que faculta a las centralizadas para delegarles funciones que originalmente le pertenecen y la responsabilidad solidaria que mantiene sobre los actos emitidos por aquellas, catalogando algunas de tales dependencias con agregado de la Secretaría a que pertenecen, artículo y ley de origen.

Lo anterior nos permite ocuparnos de la administración paraestatal, dividida en organismos descentralizados por servicio y territorio, manifestando nuestra inconformidad que al Municipio se le ubique en el rubro del último citado; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; así como los fideicomisos públicos. Apoyándonos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y diversas tesis aisladas y de jurisprudencia que transcribimos, procurando en todos los casos posibles catalogar que organismos encontramos ubicados en tal rubro.

Por lo que hace al *capítulo segundo*, está encausado al ejercicio del acto administrativo emitido por dependencias de la administración pública federal, es decir,



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

que revisten formal y materialmente tal característica por la naturaleza que tienen dichas autoridades, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Iniciando con la justificación de éstos, fundamento legal y diversas definiciones de un número considerable de autores extranjeros y dos nacionales destacados, para concluir con la nuestra. Además, se analizan los requisitos y elementos que lo integran en términos del artículo 3º, de la referida Ley, desarrollando cada fracción acompañando las tesis aisladas o jurisprudenciales que tienen relación para cada caso concreto.

Referente al **capítulo tercero**, nos enfocamos evidenciar la necesidad que la institución del juicio de garantías tiene de existencia en nuestro país como instrumento de salvaguarda de los derechos fundamentales de los gobernados, aportando variadas definiciones de diversos autores y por su puesto, la nuestra. El fundamento constitucional y legal de los actos de procedencia en general, sosteniendo que las fracciones II y III, del artículo 103, de la Ley Fundamental, encuentran justificación en la defensa de estructura de Estado, continuando con los presupuestos procesales identificados como principios de procedencia sobresaliendo la importancia de aquellos, e identificando a través de jurisprudencia especializada en la materia las excepciones a éstos. Incursionamos también, en el estudio del derecho de acción que las personas gozan para echar andar la maquinaria judicial constitucional e interés jurídico, protegido por el Estado, realizando una catalogación de cómo se acredita éste en diversos supuestos de protección constitucional, sin embargo profundizamos sobre la necesidad hacer extensiva dicha protección al interés legítimo y la diferencia que los dos anteriores tienen con el interés simple, que acertadamente no se le ha brindado abrigo judicial alguno.

Tratamos el tema de los términos en días y horas, haciendo una relación de los preceptos de la Ley de Amparo que refieren a ellos, con las diversas tesis aisladas y jurisprudenciales que versan respecto a la presentación de la demanda, apuntando nuestro esfuerzo al amparo contra leyes por su tecnicismo y aterrizamos con los días inhábiles y las veinticuatro horas que comprende el último día para promover una demanda de garantías.

Por otra parte, los incidentes, aunque formen parte del procedimiento del amparo, en trámite o ejecución de sentencia, creemos conveniente estudiarlos por la trascendencia que generalmente tienen en todos los juicios de esta naturaleza. Sin que

pase inadvertido que omitimos pronunciarnos sobre las causales de improcedencia y sobreseimiento, pues tenemos certeza que ello puede ser materia del procedimiento del amparo indirecto administrativo, toda vez que se podría tratar la primera de las mencionadas al momento de referirse al auto de inicio del juicio de garantías o al determinar el sobreseimiento del mismo.

A su vez, en el **capítulo cuarto** nos ocupamos de las partes que intervienen en los amparos indirectos, partiendo de lo que debe entenderse por ello, y estudiándolas en el orden que las distingue el diverso 5º, de la Ley de Amparo, justificando que los vocablos *quejoso* y *agraviado*, se utilizan indistintamente en varios artículos de la referida ley sin que produzcan confusión alguna. Además, cuando puntualizamos sobre las personas jurídicas individuales, colectivas nacionales y extranjeras, cuestionamos la capacidad, legitimación y personalidad con que acuden al juicio condigno, tomando como base lo dispuesto en el Código Civil Federal. Finalizando con las jurídicas oficiales y características que deben revestir para poder considerarse como quejosas en el juicio de amparo. Seguidamente, examinamos en forma general qué es la autoridad para efectos del amparo, acompañando tesis aisladas y jurisprudencias que ilustran lo anterior, realizando una crítica a su concepto tradicional, para después enfocarnos particularmente a las autoridades legislativas, jurisdiccionales, centralizadas, desconcentradas y paraestatales, con el tópico de cada una de ellas, en especial las educativas públicas, básica a la superior, y organismos descentralizados. Del mismo modo cuestionamos el hecho que particulares sean llamados a juicio con tal carácter, como sucedió con la Confederación Deportiva Mexicana, Asociación Civil.

Posteriormente abordamos el estudio de la parte tercera perjudicada y a quienes en amparo indirecto se les identifica por la jurisprudencia como tales; mereciendo en apartado posterior atención especial la figura del agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al juzgado de control constitucional, por la actuación casi nula que tiene al intervenir como parte reguladora en los juicios de garantías. De igual manera llama a la reflexión los auxiliares de las partes, como son los apoderados (artículo 12, párrafo, segundo); mandatarios (artículo 14); delegados de las autoridades responsables (artículo 19, párrafo primero); representantes del Presidente de la República (19, párrafo segundo); suplente de funcionario (19, párrafo tercero); exclusividad de la Procuraduría General de la República (19, párrafo cuarto);

representante común (artículo 20, párrafo primero); y autorizados en términos amplios (artículo 27, párrafo segundo, primera parte) y restringidos (artículo 27, párrafo segundo, parte última), de la Ley de Amparo, por la trascendencia que mantienen en el sumario constitucional.

Ahora bien, el *capítulo quinto* versa sobre lo sustancial de nuestra investigación, realizando un estudio acucioso de los artículos 103, de la Constitución Federal; 1º y 114, de la Ley Amparo, que tratan de la procedencia del juicio de garantías en términos generales y en específico del indirecto, comenzando con el cuestionamiento de qué es una Constitución para después dedicarnos a la procedencia de éste medio de control constitucional extraordinario en contra del proceso de reforma de aquella, es decir, como medio de defensa de la propia constitución, tomando en cuenta los antecedentes del amparo banqueros, para dar paso al amparo Camacho Solís, que representó un parte aguas en nuestro derecho patrio, y concluyendo con la controversia constitucional que resolvió el Alto Tribunal en Pleno respecto a la materia indígena, para después exponer nuestro punto de vista.

También está encausado a los tratados, susceptibles de ser impugnados a través del sumario constitucional, tanto en su formación como contenido total o parcial de los preceptos que lo componen; e inmediatamente destacan las leyes federales, comenzando con el proceso legislativo y manifestando nuestro desacuerdo con la posibilidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se faculte para iniciar leyes aún cuando normen su ramo de competencia. Luego nos dedicamos a los decretos legislativos, delegados y administrativos, reglamentos, disposiciones generales y Constituciones Locales, que nos permiten reconocer la procedencia del amparo en contra de aquellas normas legales, con lo que finalizamos el amparo contra leyes, impugnadas por la afectación que el gobernado sufre por su aplicación a cargo de autoridades administrativas.

En esta tesitura razonamos sobre la procedencia del amparo indirecto contra actos fuera, dentro y después de haber concluido el juicio, es decir, con el amparo legalidad contra actos derivados de los procedimientos en que participen autoridades administrativas, resaltando la diferencia entre aquellos conceptos.

Como corolario de lo anterior, es pertinente destacar que este trabajo no tiene como fin último resolver controversias específicas en el amparo indirecto administrativo, sino únicamente relacionar la doctrina con la jurisprudencia en los

CAPÍTULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Justificación y definición de la administración pública.

Hasta donde llega la memoria humana, la administración ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La construcción de las pirámides fue una proeza administrativa de primer orden, tanto como una realización técnica notable. La administración de los negocios del imperio Romano y de los Aztecas, con los medios que entonces se disponía, fue una gigantesca tarea bien ejecutada durante siglos. Organizar al Estado nacional, sobre el feudalismo de la edad media y crear ejércitos disciplinados, de muchedumbre indisciplinada, de caballeros cubiertos con armaduras, fueron hazañas administrativas tanto como políticas. A pesar de las grandes diferencias en cultura y tecnología, el proceso de administración, a través de los siglos, fue intrínsecamente el mismo que hace posibles grandes empresas de negocios, sistemas continentales de gobierno y los comienzos de un orden universal.

Por lo que antes de exponer qué es la administración pública, debe inevitablemente tratarse a quienes esta dirigida, es decir, referirnos a los administrados; término que es realmente poco feliz, como participio pasivo del verbo administrar porque parece argüir una posición simplemente pasiva de un sujeto, que vendría a sufrir o soportar la acción de administrar que sobre el ejerce otro eminente y activo, la posterior persona que llamamos administración pública.

La cual hace que los individuos no sufran ya un poder externo y superior, sino que funden con asentamiento el poder que ellos crean y configuran, que ellos controlan y a ellos mismos, en fin, aplican y a quienes sirven.¹

Esta radical transformación que está en función del orden político y jurídico moderno, parece puesta en cuestión con la reminiscencia del viejo término administrado en el actual derecho administrativo, porque el ciudadano es hoy no sólo titular de situaciones jurídicas pasivas, sino, con la misma normalidad un sujeto activo frente a la administración. La cualidad de sujeto activo, ciudadano, no resulta sólo de su participación en el proceso político de formación de la voluntad general, sino del hecho más concreto de ostentar cotidianamente la titularidad de situaciones jurídicas

¹ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, Madrid, Cívitas, 1990, p. 23.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

activas, capaces de imponer, incluso con la garantía judicial, sin la cual no sería normalmente efectivo, obligaciones y deberes a la administración, que es una organización servicial de la comunidad de ciudadanos y no una instancia superior y extraña a los mismos.

Así, administrado es cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la administración pública o a sus agentes.

El administrado simple ostenta una posición puramente genérica de ciudadanos, mientras que el administrado calificado o activo matiza su posición de un status especial que le singulariza la situación genérica, por virtud de un tipo de relación concreta que lo liga con la administración de una manera específica.

En el sistema jurídico actual el administrado no es un mero sujeto de derecho administrativo, ni tampoco un término de referencias de simples posiciones pasivas (deberes, sujeciones, obligaciones) que era en la teoría jurídica del absolutismo, poniendo siempre en primer término la enmienda del bien general sobre el particular o privado. Ahora y de acuerdo con el pensamiento revolucionario es titular de situaciones jurídicas activas frente a la administración; sin esta realidad el derecho administrativo no existiría, pura y simplemente.

Se puede decir que el administrado ha ido aceptando a la administración pública como algo necesario para la convivencia colectiva, con el respeto a sus derechos particulares, pero en la actualidad el actuar de ésta debe someterse a diversas formalidades, como lo veremos más adelante.

Sin que sea novedosa la creación de la misma, ya que su existencia la encontramos en diversos momentos y lugares.²

Ha de hablarse de potestades en este supuesto; la acción, como posibilidades de excitar el funcionamiento de los órganos judiciales y de forzarles a un pronunciamiento del usuario sobre una pretensión. La sociedad ha llegado a un grado de madurez como para poder percibir fácilmente el íntimo significado de la administración, como estimadora de valores ya recibidos o como estimuladora del progreso, lo que no puede admitirse es la conducta superficial a los estudios

² Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, p. 8. Los antecedentes orientales son tan importantes como los occidentales. Inclusive para nosotros, que habitamos en el occidente contemporáneo, a la vez que son más antiguos. Al igual que las ancestrales civilizaciones de oriente – Egipto y Babilonia – la administración pública se remonta a la antigüedad hasta perderse su punto de inicio, aunque los documentos más antiguos se localicen no en esos países, por cierto, sino en la India.

administrativos en general, y en lo particular a los que se refieren a la administración pública, de ser una materia desprovista de ideas propias, o de poseerlos en muy escasa medida y en cualquier caso del todo indefinible. Para Leonar White, la administración es:

Un proceso común a todo esfuerzo de grupo, público o privado, civil o militar, en grande o pequeña escala. Es un proceso que actúa en un almacén de departamentos, en un banco, una universidad o una escuela superior, un ferrocarril, un hotel o en el gobierno de una ciudad. Aunque cambie de forma y objetivos, y aunque la administración de los asuntos públicos y privados difieran en muchos puntos, hay en el proceso, donde quiera que se le observe, una analogía fundamental, sino de identidad.³

Para Jorge Olivera Toro, administrar deriva de *ad-ministrare*, que significa servir a; o bien la contracción de *ad-maus-trahere*, traer a manejo, manejar, lo que alude a una gestión.⁴

Entonces, podemos referirnos de diversas maneras, es de notarse que la expresión comprende generalmente dos significados; por una parte entendida como organización, dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, y por la otra, como campo de estudios, como ciencia y arte de organización aplicada a las actividades del Estado. En otras palabras, la expresión puede ser indicativa de una actividad correcta o de un sector de la actividad intelectual.

Según el primer significado, absorbe toda institución concebida para la realización de intereses públicos mediante el ejercicio de funciones administrativas. El término función denota una actitud desarrollada por cuenta de otros, en sustitución de la actividad que otros no pueden o no quieren realizar.

La administración pública se encuentra además dentro del campo de la política porque forma parte de una serie importante de procedimientos políticos, a través de los cuales se formulan o actúan las directrices generales del gobierno. Sin embargo, el Ejecutivo que quisiera descuidarla por estar convencido de ser el único depositario del poder, la fuerza de aquel correría el riesgo de fracasar aún antes de haber anunciado su programa de gobierno. Esta claro que ningún gobierno descuida este aspecto de la

³ *Introduction To The Study Of Public Administration*, New York, The Mac Millan Company, 1954, p.1.

⁴ *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1988, p. 10.

realidad social, ni siquiera cuando las condiciones políticas son tales como para hacer pensar en la concentración del poder en una sola mano.

Los programas expresamente concertados entre gobierno y administración para influir sobre la opinión pública, así como las relaciones cotidianas existentes con los ciudadanos o grupos de éstos, son necesarios con el fin de lograr un mejor progreso del Estado organizado.

La administración pública encuentra la razón de existencia en las instancias sociales, en las necesidades cuya satisfacción no puede alcanzarse con otros tipos de organizaciones, que se articulan y definen a través de procedimientos de naturaleza esencialmente política, entre los que va comprendido el procedimiento mismo de administrar.

Administrar quiere decir dirigir, coordinar, al menos en las manifestaciones más aparentes de esta actividad humana; empero, encuentra su verdadera base en la colaboración entre diversos individuos para la construcción de un fin común.

White afirma que la administración pública consiste en todas aquellas operaciones que tienen por fin la realización o actuaciones de derechos públicos; Pfliener, sostiene que la administración consiste en la realización de la actividad de gobierno mediante la coordinación de las energías y de los medios a ella destinados; Gulik escribe que la administración consiste en la realización de objetivos ya prefijados.⁵

El campo de la administración pública es muy complejo, no podemos ni siquiera hoy en día afirmar haber conseguido la síntesis de los valores ínfimos en el hecho administrativo, es decir, de tener a nuestra disposición una serie de principios capaces de darnos un esquema absolutamente válido en el plano lógico, es la responsable de algo más que la mera ejecución de un programa de política; debe poder manifestarse inventiva, dinamismo adecuado, para la continua interpretación de las necesidades públicas, puesto que es la depositaria del concepto ideal de bienestar colectivo, y su función se manifiesta particularmente significativa en el momento histórico que atravesamos.

La finalidad inmediata del arte de la administración pública es la utilización más eficaz de los recursos de que disponen los funcionarios y los empleados. La buena

⁵ Smitzburg y Thompson, Simón. *Public Administration*, New York, 1950, p. 3.

administración procura eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materiales, y proteger el bienestar y los intereses de los empleados. En un sentido más amplio, los fines de la administración son los objetivos últimos del Estado mismo: la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia, la instrucción de los jóvenes, la protección contra las enfermedades y la inseguridad, el ajuste y la transacción entre los grupos y los intereses antagónicos, en suma, la consecución de una vida buena.⁶

Se siente la necesidad de reformar el complejo aparato administrativo para que responda de manera más eficaz a las exigencias de la vida moderna; se advierte el imperativo que las libertades políticas y sociales llevan consigo, de un diálogo siempre abierto entre ciudadanos y las administraciones públicas, diálogo que la norma jurídica no siempre puede mantener vivo y actual; se reconoce la necesidad de una especialización y formación del funcionamiento público para realizar los aspectos éticos de su obra al servicio de la entera colectividad, se siente, en fin, la urgencia de hacer más elástico, más simple, menos formal, la manera en que el gobernado pueda interactuar con la administración pública, sin descuidar las garantías impuestas por la norma jurídica.

La transformación de la administración pública se explica principalmente por dos vectores: en primer término por el intervencionalismo que en el contexto del estado de bienestar; implica el desarrollo de la actividad pública en un cada vez mayor abanico de ámbitos; en segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, la complejidad funcional y orgánica de la maquinaria pública, toda vez que la proliferación de funciones le sigue el crecimiento y multiplicidad de órganos que deben atender a estas nuevas funciones. En este sentido el reto que afronta la administración pública a partir de entonces consiste en la organización de sus funciones y órganos, y en la actuación de acuerdo con los criterios de profesionalidad. La administración pública deja de convertirse en apéndices de estructuras políticas para pasar a justificarse en la universalidad de fines. Así es como cobra sentido el concepto de sistema administrativo, que se define como la forma en que la administración pública de un Estado afronta sus cometidos. Este

⁶ White, Leonard. *op. cit.* p. 3.

sistema administrativo vendrá matizado por las formas de Estado y de gobierno en las que se circunscribe, así como por el contexto social en que se desenvuelve.⁷

La administración pública se define, asépticamente, como aquella entidad que nace con vocación meramente instrumental en el contexto de la separación de poderes con el objeto de auxiliar al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones. La Administración encuentra sus orígenes en el estado de derecho, lo cual la condiciona hasta el punto en que se convierte en una organización garantista que cifra exclusivamente en el principio de igualdad.⁸

La administración constituye un todo orgánico y como tal debe ser estudiada, y en este sentido la unidad de la materia significa unidad de los conceptos fundamentales de un Estado moderno.⁹ Aparece como una revelación distintiva de nuestro tiempos, llegándose a convertir en el único y decisivo centro de poder en las sociedades contemporáneas.¹⁰

Las administraciones públicas son un factor fundamental para el funcionamiento de la nación; al haber asumido de hecho todos los estados modernos, lo presupuestos del Welfare State, pocas actividades, si alguna, escapan de la influencia del sector público. Por eso su funcionamiento ha ido y es objeto de innumerables análisis y propuestas para convertirlas en un instrumento cada vez más ágil y eficaz.¹¹

Digamos que la administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, sometiéndose a la Constitución, a la ley y al derecho, para que rijan sus relaciones por el principio de cooperación, y en su actuación por los

⁷ Bauza Martorell, Felios, *Aproximación a la Ciencia de la Administración*, Madrid, Dykinsón, 1997, pp. 65-66.

⁸ *Ibid.*, p. 81.

⁹ Mosher C. Frederick y Salvatore Cimmino, *La Ciencia de la Administración*, Madrid, Rialp, 1961, pp. 37- 47. La administración pública en Europa más como un medio para la realización de fines de justicia que como centro motor de una sociedad políticamente organizada, más en función de leyes existen, que como institución social que concurre de manera importante a formar el contenido de las leyes que ejecuta. En los Estados Unidos el interés de estudiar la administración pública va de abajo hacia arriba, esto es, de la administración local a la estatal y a la federal.

¹⁰ Aguirre Saldivar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo – Hacia la integración del derecho administrativo federal-*, México, U.N.A.M., 1997, p. 22.

criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.¹² Para Vicente Anaya Cadena, la administración significa:

El conjunto de operaciones encaminadas a cumplir y hacer cumplir las políticas públicas, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad, sujeta a la dirección política, ejercida a través de las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.¹³

Para nosotros se configura como un aparato multiorgánico e integrado en auxilio del titular del órgano ejecutivo y que debe ser su función principal estar al servicio de los intereses generales, justificando su importante labor, de las atribuciones de extraordinarias prerrogativas y existencia de no pocas limitaciones en su actuar, por el principio de legalidad en sus actos y sometimiento de los mismos al control jurisdiccional.

De esta manera, no debe tener atribuciones arbitrarias, que redunden en perjuicios de los gobernados, por el contrario, su actuar debe estar apegado a derecho, es decir, los actos que esta emita, deben encontrar su génesis en una norma jurídica preestablecida, y no en la simple voluntad de los administradores o la denominación que se les quiera dar a éstos; pues de ser así, de nada nos serviría esta institución, pues provocaría un caos, que posiblemente la respuesta fuera el uso de las armas, porque el hombre constantemente es presa del instinto animal.

2. Marco constitucional y secundario.

La actividad administrativa tiene que desarrollarse subordinada al ordenamiento jurídico. En nuestro país la Constitución Federal da origen a la administración pública,

¹¹ Fernández Rubio, Urbano, *Las Reclamaciones en las Obras para las Administraciones Públicas*, Madrid, Colegio de Ingenieros, Caminos, Canales y Puertos, 1992, p. 19.

¹² Gutiérrez Llamazares, Miguel Ángel, *Diccionario Jurídico de la Función Pública*, Barcelona, Omnia, 1997, pp. 24-25.

¹³ *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 9-11.

a diferencia de los estados policías que no disponían de obligatoriedad legal para su existencia y actuar.¹⁴

Es usual que las normas constitucionales impongan deberes públicos a los ciudadanos al propio tiempo que reconocen los derechos y libertades que corresponden a éstos. Es importante notar; sin embargo, que entre aquellos deberes y estos derechos no existe ninguna correlación necesaria, que, en otros casos, vendría a traducirse en una amenaza para la colectividad y operatividad de los derechos fundamentales. Hay mas bien poderes públicos, potestades administrativas que actúan en garantía del efectivo cumplimiento de aquellos deberes.

La administración pública federal se sustenta en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824; la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, son las únicas en

¹⁴ María Díez, Manuel, *Derecho Administrativo I*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, pp. 116-118. La naturaleza de la Administración en un Estado de policía absoluto, era la de un régimen puramente personal que ofrecía la posibilidad de cambio de un caso a otro. El régimen administrativo en el Estado de policía se caracteriza porque el súbdito se convierte en objeto, sin voluntad, de una voluntad ajena, lo que evidentemente constituye una arbitrariedad. Se ha justificado la acción de esta voluntad extraña y sus arbitrariedades como el camino para la propulsión de la felicidad del género humano; príncipes y autoridades se complacen en el papel de bienhechores de sus súbditos. Por ello éste Estado policía se ha llamado también Estado benéfico. La particularidad de este Estado benéfico era que al súbdito, sin la menor intervención de su voluntad, se le imponía su propio bien, es decir, el que a las autoridades a cada momento les pareciera tal. El administrado no tiene acción alguna para que la norma impuesta a la administración se aplique, en su caso, a favor suyo. El particular no sufre en su derecho si el órgano de la administración viola el derecho, contraviniendo las disposiciones administrativas. El administrado no puede exigir que se apliquen las normas administrativas, no tiene acción jurídica alguna.

la historia de nuestro país, que no señalan el número de Secretarías de Estado.¹⁵ Es decir, si la Constitución que actualmente nos rige, estableciera el número de Secretarías con que ha de auxiliarse el Ejecutivo Federal para que fuese posible la creación de alguna de aquellas dependencias o modificación de las mismas, se tendría que cumplir con lo establecido por el artículo 135 de nuestra norma fundamental, lo que incuestionablemente es un atraso considerable para el titular de la administración pública federal, en razón de la complejidad que representa una reforma constitucional; así como también, dichos organismos tendrían el carácter de constitucionales por su origen de creación.

El artículo 90, de la Constitución Federal, es el fundamento general de la administración pública y se ve desarrollado a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976; misma que determinó el número de Secretarías de Estado, con las que se auxiliará al Ejecutivo Federal para el buen desempeño de sus funciones. Así, el proceso para la creación de nuevas Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, es el mismo que se sigue para interpretar, crear, derogar, abrogar o modificar alguna disposición de carácter general, como lo prevé el artículo 72, de la Constitución Federal, es decir, se requiere de reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sin que repercuta en el contenido del artículo 90, de nuestro máximo ordenamiento jurídico.¹⁶

¹⁵ El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 134 a la letra decía: Habrá tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda, el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. Se mudarán cada cuatro años.- Aunque esta Constitución no pudo establecerse realmente y con vigencia positiva, y no creó al Estado Mexicano si intentó restaurarlo, marcando algunas directrices que después fueron consideradas.- Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en la cuarta ley, artículo 128 establecía un número determinado de Secretarías, y era del tenor siguiente: Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. Por último, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordada por la Honorable Junta Legislativa conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842 y sancionada por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el 12 de junio de 1843 y publicada por el Bando Nacional el mismo mes y año; en su artículo 93 determinaba que, el despacho de todos los negocios del gobierno estaría a cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de Relaciones Exteriores, Gobernación y Política; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina.

¹⁶ Han existido diversos ordenamientos jurídicos encargados de regular la administración pública, entre los que encontramos la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, publicada el 6 de abril de 1934; Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicadas el 31 de diciembre de 1935, 30 de diciembre de 1939, 13 de diciembre de 1946 y 24 de diciembre

En este orden de ideas, si el Presidente de la República al tomar posesión del cargo o durante su mandato, tiene la necesidad de contar con algún apoyo extraordinario al que existe, válidamente puede enviar una iniciativa de ley al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la facultad que le otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución Federal, para que aquél órgano colegiado disponga si es procedente cambiarle de denominación o no, crear o suprimir alguna de la Secretarías, Departamentos Administrativos u órganos descentralizados, según corresponda.

3. Formas de organización administrativa.

La organización es un fenómeno cuyas manifestaciones son tan remotas como la misma sociedad humana, por no hablar del mundo animal y del vegetal. Es un embrión de organización entre varios individuos, tal y como se encuentra en las primeras comunidades familiares, precedido, sin duda a la formación de esa colectividad más amplia que hoy conocemos con el nombre de sociedad.

El hombre ha estudiado por largo tiempo el fenómeno organizatorio atendiendo casi exclusivamente, a los aspectos distintivos de cada tipo más bien que, a los comunes.

Para el hombre del siglo XXI, la realidad organizatoria representa una estrecha semejanza en alguno de sus elementos y problemas fundamentales que aparecen en cualquier tipo de organización. Factores religiosos y espirituales, a veces muy pronunciados penetran a la organización empresarial y en las instituciones públicas; también la iglesia, como las empresas privadas, las asociaciones deportivas y culturales, operan en el ámbito de ordenamientos jurídicos, y se interesan al igual que la administración pública y privada, en la eficacia de los propios métodos operativos.

A partir de que nacemos aprendemos las formas más comunes y esenciales del comportamiento organizatorio, y a obtener cuanto precisamos; a realizar nuestras aspiraciones a través de este medio que ha constituido durante siglos el conducto a través del cual individuos entre sí muy distintos han podido realizar objetivos comunes y crear los supuestos para el logro de sus respectivos intereses individuales; así, cada

de 1958; y finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976.

persona además de formar parte de estas organizaciones de trabajo, también suelen ser miembros de otras asociaciones, como la familia, colonia o barrio donde habitan, iglesia, club deportivo, cantina, prostíbulo, etcétera.

Entre los elementos de organización, el primero de los cuales hace referencia al aspecto activo humano y, más concretamente, consiste en las acciones de dos o más personas. El segundo elemento fundamental, es el vínculo asociativo, circunstancia que permite la realización de actos relacionados entre sí y ejecutados según una asociación relativa. El tercer elemento, hace referencia a la existencia de una coordinación consciente y sistemática de las acciones desarrolladas, de tal forma que excluya el hecho de que puedan ser el fruto de mera casualidad, acidentalidad o inidentalidad.

Los requisitos de pertenencia a una organización es, por consiguiente, la posibilidad de comportarse de manera responsable. Aquellas pueden de hecho, deliberadamente, tener una duración larga o breve, pero, por propia definición, deben actuar con proyección hacia el futuro, sea remoto o próximo, de acuerdo con el plan de acción elaborado. El elemento finalista de organización, es el cuarto elemento esencial en nuestra definición, y de éste derivamos que las acciones humanas desarrolladas en la organización están dirigidas a la realidad de uno o más fines. Por lo general, encuentra su expresión en un concepto abstracto, producido por compromiso o equilibrada fusión de los fines de cada uno de los componentes.

Individualizados así los cuatro elementos esenciales de la organización, podemos fácilmente resumirlos en la siguiente definición: La organización es aquel fenómeno en el que las acciones, de dos o más personas se realizan en colaboración y coordinadas consciente y sistemáticamente, hacia un fin o conjunto de fines.

Así, podemos contar con los siguientes tipos de organización: la simple, que son aquellos organismos cuyas relaciones entre los miembros que la componen, de una parte y el jefe de la misma, tienen un carácter directo e inmediato. Existe en cambio la compleja, de dos o más organizaciones simples, que se asocian para la consecución de objetivos comunes más generales. Todas las instituciones gubernamentales, empresariales, eclesiásticas, entre otras, son complejas, es decir, suma de organizaciones simples.

Los dos tipos están íntimamente unidos, pero pueden hacerse, no obstante, algunas consideraciones distintivas por lo que respecta a su exigencia administrativa.

Por ejemplo, en una organización simple la escala jerárquica raramente excede de dos niveles y la especialización de fines asume prevalentemente el carácter de especialización individual más bien que de reparto c institucional. Por el contrario en las organizaciones complejas la escala jerárquica comprende desde un mínimo de tres a un máximo, como se admite generalmente, de doce niveles con una medida de seis o siete grados jerárquicos,¹⁷ que presentan problemas de especialización institucional a parte de la individual, con la consecuencia que los criterios adoptados y los problemas afrontar se presentan sustancialmente diversos.

La organización formal se actualiza cuando existe y respeta el esquema de relaciones entre las diversas actividades y personas; además de estar aprobado oficialmente, por tanto, avalado por la autoridad y aceptado como tal por sus miembros.

En las instituciones públicas el elemento formal de la organización consiste en las leyes y reglamentos, además de todas aquellas normas internas dirigidas a disciplinar relaciones y actividades en el seno de la organización.¹⁸

Por otra parte tenemos a la organización de hecho, que es representada por el sistema racional existente en un determinado organismo. Esta última, rara vez coincide con el aspecto formal, y cuando la divergencia se hace demasiado evidente y pronunciada son de esperar disfunciones y problemas de naturaleza organizadora que obstaculizan el desarrollo normal de las actividades. Por esta razón, cualquier estudio organizatorio dedicado averiguar el grado de eficacia de las operaciones de una institución parte del análisis y confrontación entre estructuras de hecho y formal de organización. La de hecho es denominada impropriamente social o no formal, por tal se entiende la suma de relaciones y contactos intersubjetivos existentes en una organización de hecho durante un cierto periodo de tiempo.

Concurren en gran medida a la formación de relaciones sociales, las organizaciones formales, por ser éstas una garantía que proporciona un medio de comunicación eficaz e instrumento preciso para dar la moral necesaria, a fin que los miembros de una organización sientan necesidad de permanecer unidos para consecuencia de fines comunes.

¹⁷ Artículo 14, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁸ Este orden jerárquico se observa en el artículo 14, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin demérito de lo que disponen los distintos reglamentos de las dependencias centralizadas y organismos paraestatales.

No se puede comprender a la organización administrativa sino como esencialmente de trabajo, concebida y dirigida para actuar, no para recrear y divertir a sus componentes, ni para deliberar y decidir respecto a problemas de cualquier naturaleza, si bien entre las actividades administrativas puede darse el caso que cualquiera de los susodichos aspectos estén presentes; pero la realidad es constituirse con el fin de hacer y realizar algo, sus características se encuentran en la previa determinación de los fines principales que justifican su existencia, así como en una función de control continuamente ejercida por los individuos o instituciones externas a ellas, lo que no significa que este desprovista de fines propios, de valores exclusivos; demuestra en cambio, que su razón de ser, su fuente de legitimación se halla en la autoridad y en el aval externo.

Entre las organizaciones administrativas, las públicas se caracterizan por el interés público de sus fines, ya sea que se refieran al Municipio, Entidades Federativas o Federación. Las de este tipo están creadas normalmente por la ley y deben operar, por tanto, con absoluta legalidad a través de las facultades y límites que le son otorgadas e impuestas por la autoridad. Sin embargo, la administración pública posee una potestad doméstica o natural, consistente en la facultad para diseñar casi a su antojo su propia estructura y aparato orgánico, destacando las siguientes consideraciones:

facultad de crear, modificar o suprimir sus propios órganos y unidades, así como la de establecer sus atribuciones y competencias internas.

El diseño de sus planillas de personal y la aprobación de las célebres relaciones de trabajo.

La aprobación de los reglamentos del régimen interno de sus órganos colegiados, así como de los órganos desconcentrados que lo precisa.¹⁹

Consiste pues en la forma que se ha establecido para ello, en un primer momento por el constituyente originario dentro de nuestra máxima norma jurídica, y desarrollado a través del órgano legislativo a través de la ley orgánica respectiva, que debe guardar un orden bien definido; entendiéndose por orden, el sometimiento de un

¹⁹ Chávez García, José Ramón, *Los Derechos de los Ciudadanos ante las Administraciones Públicas*, Asturias, Trea, 1999, p. 25.

conjunto de objetos a una regla o sistemas de reglas cuya aplicación, hace surgir entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordinante.²⁰

Antes de examinar la organización actual de los organismos que auxilian al ejecutivo federal, podemos detenernos a considerar los objetivos generales que deben alcanzarse mediante su organización administrativa. El titular del ejecutivo tiene que tomar decisiones, y estrategia general al organizar su cargo, para contar con ayuda a tomar decisiones inteligentes y prontas. En un Estado pequeño, es poca la que puede necesitarse; en un gran Estado se requiere de bastante, por lo que consideramos se debe cumplir con ciertos objetivos, como son los siguientes:

- Conseguir que el jefe del ejecutivo este lo suficientemente informado y al día
- Ayudarle a prever problemas y hacer planes a futuro.
- Hacer que los asuntos de su incumbencia lleguen pronto a su escritorio, en estado de ser resueltos inteligentemente y sin dilación; y protegerlo contra los juicios apresurados o poco maduros.
- Excluir todos los asuntos que puedan resolverse en otro lugar del sistema.
- Proteger su tiempo.
- Contar con los medios para conseguir el acatamiento de los subordinados a la política señalada y a la dirección del ejecutivo.

En este orden de ideas, encontramos dentro de la forma de organización administrativa federal, la centralizada y paraestatal, las cuales analizaremos con las subdivisiones que cada una tiene, no sin antes precisar que toda organización administrativa, en un sistema de gobierno presidencial como el nuestro, debe responder al interés colectivo y beneficio social.

A. Centralizada. Cuando se trata la centralización administrativa, debemos subrayar dos elementos necesarios para la existencia de la misma, en que se encuentra respaldada; en primer lugar, la dirección de un órgano central único, jerarca de la administración; y en segundo lugar, la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de ese mismo jerarca.

²⁰ García Máynez. Eduardo, *Filosofía del Derecho*, 7ª edición, México, Porrúa, 1994, p. 23.

La jerarquía constituye una relación administrativa, porque existen en la administración, vinculados órganos y servidores públicos que ejercen función administrativa. Es jurídica porque las normas que determinan la estructura de la administración, aunque internas, son normas de derecho.

La administración centralizada, puede expresarse gráficamente en la forma utilizada para los árboles genealógicos, del jerarca bajan tantas líneas jerárquicas como órganos dependen de él directamente; a su vez, de cada uno de dichos órganos vuelven a bajar tantas otras líneas como órganos dependen de cada uno de ellos, y así sucesivamente, a través de los distintos grados, hasta llegar al último grado jerárquico, que casi siempre es la intendencia.

También se puede utilizar el símil de la pirámide; el vértice lo ocuparía el jerarca, dominando todo el conjunto; las aristas, sobre las cuales estarían colocados los distintos órganos, representarían las líneas de la jerarquía; la distancia desde el vértice construiría el grado; en la base de la pirámide se hallarían los órganos o servidores públicos que ocupan el último grado jerárquico.

En las administraciones centralizadas como la nuestra, el Presidente de la República concentra en sus manos el máximo de poderes. Todo el movimiento administrativo parte de él y converge hacia él. Esos amplios poderes le permiten desenvolverse, dirigir, coordinar y controlar el conjunto orgánico del cual es la cabeza visible, haciendo notar su presencia a través del uso de poder que implica relaciones de jerarquía, como es el de nombramiento, decisión, mando, revisión, vigilancia, disciplinario, y para resolver conflictos de competencia entre los organismos que le auxilian.

En este orden de ideas, la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia y subordinación, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el titular del órgano ejecutivo federal, es decir, en la que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales.

Al respecto, el artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es fuente directa de la Administración Pública Federal centralizada, y a su vez el numeral 1º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

materialmente desarrolla dicho precepto constitucional y señala cuales son las dependencias y organismos que pertenecen a este rubro:

Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

La Presidencia de la República, está encabezada por el titular del Ejecutivo Federal como lo ordena el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Empero, aun cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo sitúa dentro de la administración centralizada, no hace referencia sobre las dependencias que pueden integrarla, como lo realiza con los otros órganos centralizados.

El Presidente de la República tiene un doble carácter en su mandato, como Jefe de Estado, representa a la Nación en el extranjero en cualquier acto que nuestro país sea tomado en consideración y dentro de este al recibir personajes de igual investidura o dependientes de aquellos, que tengan que cumplir con determinadas encomiendas gubernamentales; y como Jefe de Gobierno, es quien dirige la administración pública federal, marcando lineamientos y parámetros que han de seguirse en el desarrollo de ésta, para alcanzar los fines que se ha establecido al asumir el cargo. Sector que nos interesa por el objeto de nuestro estudio.

Para el titular del órgano ejecutivo federal, sería una misión imposible el pretender actuar en forma aislada y no allegarse de las personas que considere puedan ocupar los cargos más importantes en su administración, como es la de Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.

Digamos que el Presidente es el eje alrededor del cual gira el gobierno,²¹ ello se debe, por una parte, a sus atribuciones constitucionales de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, los cuales por tanto son y dejan de serlo para su voluntad; por otra parte, el presidente a diferencia de sus auxiliares, es el único que ostenta una legitimación democrática directa para desempeñar el cargo, porque es la

²¹ Fernández Rubio, Urbano, *op. cit.*, p. 20

persona a quien el pueblo le ha brindado expresamente su confianza. A su vez, cuenta con una oficina de la Presidencia de la República, encabezada por una persona de confianza, que puede llegar a emitir actos que ineludiblemente devienen en función centralizada.

Las otras dependencias que le auxilian en la realización de las actividades que le han sido encomendadas en función de su cargo, y que refiere el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son:

Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

Tocante a **las Secretarías de Estado**, debemos considerarlas como los órganos superiores políticos-administrativos, que auxilian al Presidente de la República en una o varias ramas de la actividad de éste y en su doble carácter, como Jefe de Gobierno y como Jefe de Estado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26, indica la denominación y número de Secretarías de Estado que creemos conveniente agregarle los artículos donde se encuentra la competencia y atribuciones de cada una de ellas, para los efectos prácticos que pueda dársele.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación. Artículo 27, fracciones I – XXII.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Artículo 28, fracciones I – XII.

Secretaría de la Defensa Nacional. Artículo 29, fracciones I – XX.

Secretaría de Marina. Artículo 30, fracciones I – XIX.

Secretaría de Seguridad Pública.²² Artículo 30, Bis fracciones I – XXVI.

²² La Secretaría de Seguridad Pública, fue creada a iniciativa de diputados del grupo legislativo del Partido Acción Nacional, y enviada a la Cámara de Diputados el 9 de noviembre de 2001, en la que se expuso, en síntesis, como motivos para su existencia, lo siguiente: la creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental de garantizar el goce de las libertades de todos los habitantes del país; ello en razón de que en las últimas dos décadas, los mexicanos fuimos testigos de un incremento inédito de la delincuencia y de las manifestaciones

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Artículo 31, fracciones I – XXV.
- Secretaría de Desarrollo Social.** Artículo 32, fracciones I – XVII.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.**²³ Artículo 32 bis, fracciones I – XXXI, XXXV, XXXIX, XL, XLI.
- Secretaría de Energía.** Artículo 33, fracciones I – XXX.
- Secretaría de Economía.**²⁴ Artículo 34, fracciones I – XXX.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**²⁵ Artículo 35, fracciones I – XXII.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.** Artículo 36 fracciones I – IX, XI –XXVII.
- Secretaría de la Función Pública.** Artículo 37 fracciones I – XXV.²⁶
- Secretaría de Educación Pública.** Artículo 38 fracciones I – XXI.
- Secretaría de Salud.** Artículo 39 fracciones I – XXIV.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.** Artículo 40 fracciones I – XIX.
- Secretaría de la Reforma Agraria.** Artículo 41 fracciones I – XIII.
- Secretaría de Turismo.** Artículo 42 fracciones I – XI.

violentas asociadas a la misma. Con ello dos factores se hicieron evidentes; por un lado la necesidad de replantear el concepto mismo de la política criminal, para incorporar una visión más amplia que anteponga la visión social de las causas de violencia y delincuencia, y por el otro, la inexistencia de órganos responsables de la seguridad pública capaces de aportar esfuerzos eficientes y eficaces frente a la inseguridad y la violencia; a la par de la descomposición social. Se propuso crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo, ordene y ejerza la política criminal federal, mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados atender estas atribuciones, de manera tal, que el ejercicio de la mismas se soporte en criterio de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y teóricos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana, todo lo anterior en estricto apego al Estado democrático y de derecho por el cual los mexicanos nos hemos inclinado.

²³ A esta Secretaría se le suprimió la denominación de pesca, para quedar como actualmente se le conoce.

²⁴ La entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sufrió una alteración en su denominación, para quedar como actualmente se le identifica, justificándose su cambio en la iniciativa del Partido Acción Nacional, porque la nueva denominación pretende comprender el impulso que a los ámbitos del desarrollo industrial y del comercio exterior debe dar el Gobierno de la República. Se estima que la terminología empleada alcanza hasta donde es posible, exhaustivamente las actividades que en estos renglones realiza el país. El deterioro de la micro y mediana empresa es un hecho que no amerita prueba, pues es por todos conocido. El país requiere, con urgencia, el fortalecimiento de la micro, mediana y pequeña empresa industrial y comercial. En este sentido, la creación y multiplicación de cadenas de estas unidades económicas es el gran reto que tendrá la nueva Secretaría de Economía.

²⁵ Por último, las reformas comentadas también alteraron la denominación de esta Secretaría, y en la exposición de motivos del partido político mencionado, se advierte una clara deficiencia en los argumentos que exponen para que tal acto se llevara a cabo.

²⁶ Anteriormente se denominaba Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cambiando a la actual denominación por reforma publicada en diez de abril de dos mil tres, en el Diario Oficial de la Federación.

Por el objeto de nuestro estudio, no consideramos necesario reproducir el contenido de todas las fracciones de los artículos que agregamos al final del conjunto, de cada una de las Secretarías de Estado, pero sí conviene precisar que las Secretarías por sí solas, no les sería posible emitir actos administrativos, haciéndose indispensable que se encuentren representadas por personas físicas, dentro de las que encontramos a los Secretarios de Estado, que son quienes representan a éstas, y cuyo nombramiento y remoción queda al arbitrio del Presidente de la República, como ya lo mencionamos; debiéndose entender que el Secretario de Estado, es la persona física, nombrada y removida a discrecionalidad del que representa al Órgano ejecutivo federal, teniendo funciones administrativas y políticas, como servidor público que es, y a quien delegan tareas fundamentales, que debe desarrollar cuidando en todo momento el beneficio de la sociedad, comprometiendo su actuar al estado de derecho y evitar que sea abusiva y arbitraria, como perennemente sucede.

A su vez, se ven apoyados por otros servidores públicos, como lo dispone el artículo 14, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Los niveles de jerarquía que se desarrollan en los reglamentos internos de cada Secretaría, que son expedidos por el Presidente de la República, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Referente a los **Departamentos Administrativos**, en la actualidad se advierte que han desaparecido, pues los que existieron operaron como mini-secretarías de estado en desarrollo, y dependió del éxito que alguno de éstos para que se viera plenamente realizado.²⁷ Como sucede con las orugas antes de convertirse en

²⁷ Los departamentos con que ha contado la administración pública federal, fueron el de Salubridad Pública que el 18 de octubre de 1943 se transformó en la Secretaría de Salubridad y Asistencia; Contraloría que el 29 de diciembre de 1982 pasó a ser la Secretaría de la Contraloría; Trabajo que a partir del 13 de diciembre de 1946 se le conoció como Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Agrario – Asuntos Agrarios y Colonización- que el 31 de diciembre

mariposas. En otras palabras, el último de los organismos centralizados, con tal característica, después de un periodo de metamorfosis jurídica, que se puede decir concluyó casi con éxito, porque aun tiene matices que no le permiten identificarse plenamente como una entidad federativa, ya que Constitucionalmente no se le ha reconocido tal carácter, fue el Departamento del Distrito Federal.

Al respecto el numeral 10º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece igual rango entre los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado; no obstante ello, en la practica rara vez se conocen cuáles son contrario a lo que sucede con las Secretarias de Estado y algunos organismos descentralizados.

Artículo 10. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Referente a este precepto, el ilustre constitucionalista Don Manuel González Oropeza, refiere:

La única diferencia real entre los departamentos y las secretarías radica en su jerarquía administrativa y no en la supuesta división entre lo técnico y lo político. Así se ha reconocido por el Congreso de la Unión cuándo se discutió la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo en Secretaría de Estado respectivamente.

La experiencia demuestra que los departamentos administrativos lejos de tener igual jerarquía en la organización de la administración pública, se les confiere una categoría menor que las secretarías de Estado, y según los ejemplos mencionados, es la mejor forma para introducir nuevos organismos administrativos, como algún ensayo que algunas veces tienen éxito y otras fracasa a mediano plazo, tal como lo fueron los Departamentos de Aprovisionamientos Militares (1917), de Educación Física (1935), de Asuntos Indígenas (1935), y el Forestal, Caza y Pesca (1935).

La preponderancia de las secretarías de estado sobre los departamentos administrativos es clara y se encuentra implícita en cada transformación de los departamentos en secretaría.

de 1974 se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria; Marina Nacional que del 31 de diciembre de 1940 se le conoce como Secretaría de Marina y por último, el de Pesca que a partir del 4 de enero de 1982 se transformó en la Secretaría de Pesca. Los que como Secretarías a su vez han sufrido algunas modificaciones.

Actualmente hemos llegado a un momento histórico de importancia decisivo para la figura administrativa de los departamentos. El único existente se hace cargo del gobierno del Distrito Federal y difícilmente satisface la intención del Constituyente, pues contrario a esa naturaleza está la categoría de entidad federativa que el artículo 43 constitucional le confiere al Distrito Federal.²⁸

El más grande y último órgano con tal característica fue el Departamento del Distrito Federal,²⁹ que de 1928 a 1997 mantuvo ese status, tan controvertido por falta de definición en el mismo.

A partir de su creación el Distrito Federal ha sido un tema fundamental de atención al sistema de gobierno republicano y forma de estado federal mexicano.³⁰ En efecto, cuando en retrospectiva se examina la evolución política de esta entidad, se constatan las profundas transformaciones que ha experimentado, de aquella modesta sede que, al comenzar nuestra vida independiente, era un territorio reducido a dos leguas de radio con centro en la Plaza Mayor; el Distrito Federal se convirtió en una de las urbes más pobladas y grandes del mundo que hoy demanda una revisión a profundidad de su estructura orgánica, de su vida democrática y de sus instituciones políticas.

A manera de referencia, por no ser la parte histórica la que más nos interesa, se dice que en abril de 1928 el General Álvaro Obregón envió al Congreso una

²⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo IX*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 670.

²⁹ Por supuesto que nos referimos al concepto legal más no a lo que realmente es el Distrito Federal.

³⁰ El Distrito Federal no concurre como entidad soberana a la formación del primer pacto federal, sino que deviene como un fruto de dicho pacto. Es así, que en el primer documento fundamental de la vida independiente de 1824, se determinó las bases del Distrito Federal, formando parte de las facultades asignadas al Congreso de la Unión; precisamente en el artículo 50 de aquella Constitución se dispuso que el Congreso General tendría facultades para elegir el lugar donde residirían los poderes federales, en el cual el propio Congreso ejercería la función legislativa. A su vez para el constituyente de 1857, la solución fue semejante: se confirió al Congreso Federal la facultad de legislar sobre la organización política del Distrito Federal, añadiéndose que tendría que ser sobre la base de la elección popular de ayuntamientos. En octubre de 1901, nuevamente es modificada la Constitución, para el efecto de atribuir al Congreso General la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal, suprimiendo la mención de la elección popular de las autoridades locales. Por último, el texto original de la Constitución de 1917 la decisión se ratifica, ya que se mantiene la facultad del Congreso General para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero se estableció que su Gobierno y el de los territorios federales estarían a cargo de gobernadores designados por el Presidente, especificándose que sólo el gobernador del Distrito Federal acordaría con el Presidente de la República.

iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía las concernientes al régimen del Distrito Federal, con un doble propósito, suprimir los ayuntamientos y dejar una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debería de organizarse política y administrativamente. Se aprobó que el Congreso de la Unión de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción VI, base primera, tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes cláusulas: El gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva.

En diciembre de aquel año expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.³¹

Con las reformas de 1997 se pretendió que el Distrito Federal dejara de ser un Departamento de la administración federal centralizada, lo que en estricto entendimiento del derecho nunca lo fue.

La citada reforma se realizó a través de una iniciativa que enviaron a la Cámara de Diputados el 26 de julio de 1996, los coordinadores de los grupos legislativos de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, a la de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos motivos principales descansaban en que la naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se había definido por el artículo 44, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que subraya que la Ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, se pretendía que el nuevo artículo 122, ratificara la importante decisión política constitucional respecto de su naturaleza jurídica en una entidad de perfiles singulares.³²

Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedicó los cinco primeros apartados del artículo 122, a tales propósitos; de este modo, se destacó que esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito

³¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Derechos del Pueblo Mexicanos*, tomo XI, *op. cit.*, p 658.

Federal corresponden a los poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Esto con la finalidad que los poderes federales y las autoridades locales convivieran de manera armónica, asignándoles competencias a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

El texto que se propuso para el artículo 122, buscaba preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la Federación y las autoridades locales. Todo ello, a fin de garantizar la eficacia en la acción de Gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta así entidad federativa; determinándose como parte medular de la propuesta de reforma política, la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por votación universal, libre, directa y secreta que atiende una arraigada aspiración democrática de sus habitantes. Referente a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se planteó reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto, se ampliaron sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local, entre las más importantes, la electoral. También podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta del titular electo.

Tocante al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la iniciativa mantuvo los elementos indispensables para su desempeño como son la designación y ratificación de los magistrados que habrían de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la

³² Promulgada el 21 de agosto de 1996 y publicada el 22 del mes y año citados, en el Diario Oficial de la Federación, pp.44-50.

Judicatura y las bases para la actuación de los órganos judiciales dejándose a la Ley Orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarían el propio tribunal.

Para la administración pública local el Distrito Federal, se propuso su organización a partir de la distinción entre **órganos centrales, desconcentrados y descentralizados**, con bases para la distribución de competencias;³³ el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones. Cuestión que no sucede con ningún órgano centralizado de la administración pública, en atención a que las personas que los encabezan, después del presidente de la república, no son nombrados por elección popular.

Este último planteamiento conlleva el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la propuesta para el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección fue indirecta conforme lo preveía la ley, en tanto que, para el año 2000 se llevó a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de las demarcaciones correspondientes.

Así, difícilmente se pudiese llegar a considerar al Distrito Federal, desde sus inicios como un Departamento administrativo, sin que haya tenido ese carácter pese a que en la actualidad sigue siendo una entidad teratológica.

Empero, es preciso referirnos al **Departamento de Salubridad**, previsto en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente señala:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y Salubridad General de la República.

1a. El **Consejo de Salubridad General** dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

³³ Lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el 29 de diciembre de 1998.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el **Departamento de Salubridad** tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La **autoridad sanitaria** será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el **Consejo** haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

El Maestro Elisur Arteaga Nava dice que parece desprenderse de los autores de la edición, con los términos de consejo de salubridad general, departamento de salubridad, autoridad sanitaria y consejo, aludieron a la misma institución, aunque en la practica existe una secretaría de salud y como parte de esta un consejo de salubridad general.³⁴

Los apuntamientos del gran constitucionalista son parcialmente acertados, a lo que debe agregarse que en la actualidad **no existe ningún departamento de salubridad**, porque el departamento de Salubridad Pública se transformó el 18 de octubre de 1943 en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, actualmente Secretaría de Salud. Así también, el Consejo de Salubridad General no depende de aquella Secretaria, como lo confunde el ilustre maestro sino que es un organismo autónomo de relación directa con el Presidente de la República.

En este orden de ideas, es evidente que sí existe un Consejo General de Salubridad considerado autoridad administrativa en materia sanitaria, como lo ubica el artículo 4º de la Ley General de Salud.

Artículo 4o. Son autoridades sanitarias:

I. El Presidente de la República;

II. **El Consejo de Salubridad General**;

III. La Secretaría de Salud, y

IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento (**sic**) del Distrito Federal.

No debe confundirse que el Consejo de Salubridad General dependa de la Secretaría de Salud, porque el Presidente del mismo sea el Secretario de aquella, pues si fuese así, no tendría razón la fracción segunda del artículo que nos antecede. Veamos que dice el artículo 15 de la Ley General de Salud.

Artículo 15. El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del Presidente de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

Con esto queda claro que los supuestos a que aluden los apartados 1ª y 2ª de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, no son los mismos, pues el primero de ellos se encuentra bien determinado y se relaciona con las fracciones 3ª y 4ª, en tanto que el segundo es un precepto aislado, que menciona un departamento de salubridad que no encuentra existencia jurídica en la actualidad.

Es así, porque la fracción 1ª del artículo citado en el párrafo anterior, versa sobre disposiciones de carácter general, sobre normas jurídicas que ineludiblemente están encaminadas a todos los habitantes del país, teniendo el Consejo de Salubridad General la facultad de legislar en los supuestos que el propio artículo constitucional le confiere.

A las resoluciones que emita el Consejo de Salubridad General es dable la denominación de decreto ley, y se produce porque la Constitución le autoriza directamente al Poder Ejecutivo expedir leyes sin necesidad de una delegación del Congreso, en estos casos, el origen de la autorización se encuentra directamente en la Constitución. En México se exige que el Ejecutivo de cuenta al Congreso del

³⁴ *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2002, p. 308.

ejercicio de esta facultad.³⁵ Lo que se robustece por el artículo 17 de la Ley General de Salud, donde encontramos la competencia de dicho Consejo.

El contenido del apartado 2^a trata de medidas preventivas, que no son disposiciones generales con el carácter de normas, que no debe confundirse no obstante que requiera de la sanción del presidente de la República, y que están dirigidas por una parte al control de *epidemias o plagas*,³⁶ previstas en los artículos 148 y 359 de la Ley General de Salud, en la que tocaría a la Secretaría de Salud pronunciar las medidas preventivas a efectos de erradicarlas o controlarlas; y por otra parte a *enfermedades exóticas*, que tiene varios significados como son el de plaga exótica, originaria de otro país³⁷ o enfermedad o plaga exótica, extraña en el territorio nacional o en una región del mismo;³⁸ que correspondería a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, dictar las medidas preventivas.

Llegamos a la conclusión que en la actualidad el concepto de **departamento de salubridad** debe inmediatamente **sustituirse** por el de **Secretaría de Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación o por el de la Secretaría del Ramo**, a través de una reforma del precepto constitucional que originó nuestro estudio, pues si se llegare a suscitar uno de los supuestos previstos en la fracción 2^a, en estricto derecho, las medidas preventivas que estimen las Secretarías mencionadas no vincularían a nadie, porque es una facultad constitucional encomendada a un departamento administrativo de salubridad inexistente. Esto, si tomamos en cuenta que la coordinación del Sistema Nacional de Salud, esta a cargo de la Secretaría de Salud y que los programas y normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar campañas de sanidad corresponden a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

³⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero*, 18^a edición, México, Porrúa, 1994. p. 43.

³⁶ Enfermedades que durante una temporada atacan al mismo tiempo a una parte considerable de la población, se trata por lo regular de enfermedades infecciosas, verbigracia: gripe, viruela, fiebre, tifoidea, etcétera.

³⁷ Artículo 5^o y 47 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1994.

³⁸ Artículo 2^o y 36 de la Ley Federal de Sanidad Animal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1993.

En sentido amplio la salud no es sólo la ausencia de enfermedad, sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para el sustento y desarrollo. La salud es un elemento imprescindible del desarrollo y, en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad social, es un derecho esencial de todos.

Respecto a la **Consejería del Ejecutivo Federal**,³⁹ ésta viene a suplir ciertas funciones que anteriormente tenía el Procurador General de la República, quien representaba al Ejecutivo Federal; y que además encuentra su existencia Jurídica en el artículo 102, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente determina:

Artículo 102.

...

La función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

...

Este precepto se ve reflejado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el decreto que reformó los artículos 1o, párrafo segundo, 2o, 14, párrafo segundo; y adicionó los artículos 4º, 26 con un último renglón; 43 y 43 bis, del 14 de mayo de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mes y año citados.

Resulta trascendente el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece:

³⁹ Este organismo de la administración pública federal centralizada fue creado a través del Decreto de 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación, páginas 35 y 39 Vta., del 31 de diciembre de 1994, por el cual se declararon reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, **102**, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en su artículo único, señalaba . . . **se reforman los párrafos primero, tercero, quinto y se adiciona un último párrafo del artículo 102 Apartado A** . . . Sin embargo, es oportuno mencionara que en el Diario Oficial citado, no se aprecia dicha adición sino únicamente se alude como tal, siendo a través de una fe de errata publicada en el mismo Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1995, cuando se adicionó el párrafo sexto del artículo 102 de la Constitución Federal, para quedar como actualmente lo encontramos.

Artículo 4o. La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

La institución señalada nace a iniciativa del Ejecutivo Federal enviada a la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 1995, y cuya exposición de motivos prevé la necesidad de creación en razón que las complejas tareas de la procuración de justicia absorbían casi en su totalidad de tiempo y los recursos humanos de la Procuraduría General de la República, en detrimento de la asesoría jurídica al Ejecutivo Federal.

Uno de sus objetivos fundamentales, es reforzar la coordinación de las diversas áreas jurídicas de la administración pública federal y coadyuvar en los esfuerzos para lograr una efectiva desregulación de las normas, trámites y procedimientos, porque en un estado de derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apearse a la ley. Entonces, la Consejería jurídica ayudaría para que las dependencias y entidades de la administración pública federal desempeñen sus funciones con estricto apego al marco legal aplicable. Además que su existencia no implicó gasto público adicional y se ajustó a la política de racionalización y austeridad del Gobierno Federal. Al aprovechar íntegramente los recursos humanos, materiales y presupuestarios, con que contaba en esos momentos la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República

Las facultades que le han sido encomendadas se encuentran previstas por el artículo 43 de la Ley que nos ocupa; y en el transitorio tercero de las reformas mencionadas en párrafos anteriores, se dispuso que todos los elementos y recursos adscritos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la

República, pasarían a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los derechos de los trabajadores de la citada Dirección General, que prestaban sus servicios a la Consejería Jurídica, serían respetados en todos sus términos. Los asuntos que estaban a cargo de la Dirección General pasaron a la Consejería. A lo que debemos agregarle que por formar parte de administración pública centralizada, le son aplicables los demás ordenamientos que regulan a las dependencias del sector público federal, del nombramiento y remoción al cargo, en forma discrecional a favor del Presidente de la República, hasta las dependencias sancionadoras a los funcionarios de la administración pública.

Por último, resulta sorprendente que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no haga mención expresa sobre la centralización de la **Procuraduría General de la República**, sino que únicamente refiere en su artículo 6º, la participación del Procurador cuando se trate de suspender las garantías individuales, en los supuestos señalados por el artículo 29 de la Constitución Federal.

Esta institución encuentra su fundamento constitucional en los artículos 21 y 102, apartado A, de nuestro máximo ordenamiento jurídico; y se desarrollan sus funciones en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,⁴⁰ que contempla en el numeral 67, la calidad de dependencia centralizada.

Artículo 67. Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada**, y en consecuencia sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, está sujeto al régimen de responsabilidad a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.

El Procurador General de la República, contrariamente a los titulares los otros órganos centralizados, es designado - no nombrado - por el Presidente de la República, pero necesita para que su designación adquiera el carácter de

⁴⁰ Publicada el 27 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

nombramiento, la ratificación de la Cámara de Senadores o en su defecto de la Comisión Permanente. Sin que ello sea óbice, para ser removido del cargo discrecionalmente por quien lo designó, en el que ya no interviene la voluntad de los encargados de ratificarlo; sistema de nombramiento que se llevó a cabo a iniciativa del propio Ejecutivo Federal;⁴¹ cuyo fin era fortalecer a dicha institución y tiene referencia en el artículo 102 apartado A con relación a los artículos 89 fracción IX, 79 fracción V, y 76, fracción II, de la Constitución Federal.

B. Desconcentrada. Los órganos centralizados se encuentran facultados expresamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para repartir algunas de sus funciones y competencias por medio de la desconcentración.

La que puede entenderse, como transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la misma aunque gozan de autonomía. Por medio de la desconcentración algunas dependencias que auxilian al ejecutivo, otorgan medios y facultades de actuación a otros inferiores, que siguen perteneciendo a éstos.

En síntesis, la desconcentración administrativa no supone el nacimiento de una nueva persona jurídica diferente a la que le dio determinadas facultades.⁴² Es así, que las Secretarías son responsables de las prestaciones que un trabajador reclame por la vía laboral, de alguno de sus organismos desconcentrados. Como se aprecia en la siguiente tesis:

⁴¹ Iniciativa enviada a la Cámara de Senadores el día 5, promulgada el 30 y publicada el 31, todos de diciembre de 1994, a través del Diario Oficial de la Federación, sosteniéndose en la exposición de motivos que el Procurador General de la República como representante del interés de la Federación, debido a que la Constitución le otorga el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias de juicio de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal. En razón de lo anterior, la iniciativa plantea una reforma al apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, previendo este nuevo procedimiento de designación para el titular de la Procuraduría General de la República.

⁴² Pérez de León, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Porrúa, 1993, p. 218.

SECRETARÍA DE ESTADO Y SUS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS. SON SOLIDARIAMENTE RESPONSABLES RESPECTO DE LAS PRESTACIONES RECLAMADAS POR SUS TRABAJADORES. Los órganos administrativos desconcentrados por función de una Secretaría de Estado y ésta, resultan responsables solidariamente respecto de las prestaciones que reclamen los trabajadores de aquellos y consecuentemente corresponde a ambas responder de las mismas, aunque los empleados no presten servicios físicamente a la dependencia principal, por lo que al estimarlo así el tribunal responsable está en lo correcto.⁴³

Resulta necesario transcribir el precepto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para no dejar dudas que esta facultad únicamente le ha sido otorgada a dependencias del rubro de administración paraestatal.

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

A manera ilustrativa se proporciona la denominación de algunos organismos desconcentrados, agregándose la Secretaría a que pertenecen, artículo y ley en que se encuentran establecidos, así como la fecha del Diario Oficial de la Federación en que se publicó dicha norma, y lo integran: la **Comisión Nacional del Agua - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sic)**⁴⁴ - Artículo 3º - Ley de Aguas Nacionales - 1º de diciembre de 1992; **Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro** - Artículo 2º - Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro - 23 de mayo de 1996; **Servicio de Administración de Bienes Asegurados** - Artículos 2º y 53 - Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados - 14 de mayo de 1999; **Comisión Nacional Bancaria y de Valores** - Artículo 1º - Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores - 28 de abril de 1995; **Comisión Nacional de**

⁴³ Tesis aislada, registro 230559, octava época, Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, S. J. F., tomo II, segunda parte-2, julio a diciembre de 1988, p. 518.

⁴⁴ Actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Seguros y Fianzas -Artículo 108- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros - 31 de agosto de 1935 - las últimas pertenecen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; **Comisión Federal de Competencia** - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (sic)⁴⁵ - Artículo 23 - Ley Federal de Competencia Económica - 24 de diciembre de 1992; **Comisión Nacional del Deporte** - Secretaría de Educación Pública - Artículo 7º - Ley General del Deporte - 8 de junio de 2000; **Instituto Nacional del Derecho de Autor**- Secretaría de Educación Pública - Artículo 208 - Ley Federal del Derecho de Autor - 24 de diciembre de 1996; **Comisión Reguladora de Energía** - Secretaría de Energía - Artículo 1º - Ley de la Comisión Reguladora de Energía - 31 de octubre de 1995; **Administración del Fondo de la Vivienda, el Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" y los Hospitales Regionales.** - Artículos 55 y 59-A - Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - 6 de junio de 1988; **Instituto Politécnico Nacional** - Secretaría de Educación Pública - Artículo 2º - Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional - 21 de diciembre de 1981; **Consejo de Menores** - Secretaría de Gobernación -Artículo 4º- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda La República en Materia Federal - 24 de diciembre de 1991; **Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias** - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (sic)⁴⁶ - Artículo 50 - Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear - 4 de febrero de 1985; **Centro Nacional de Trasplantes** - Secretaría de Salud - Artículo 313 fracción I - Ley General de Salud - 7 de febrero de 1984; **Centro de Estudios Superiores en Turismo** - Secretaría de Turismo - Artículo 31- Ley Federal de Turismo - 31 de diciembre de 1992. etcétera.

A todas estas instituciones les ha sido delegadas cierta competencia que tenían las Secretarías de Estado que se citaron, con finalidad de sectorizar más el trabajo y buen desempeño.

COMPETENCIA, FUNDAMENTO DE LA, EN CASO DE DELEGACIÓN DE FACULTADES. La delegación de facultades, como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y

⁴⁵ Secretaría de Economía.

alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular, y si bien es cierto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación, tales requisitos son necesarios para la emisión del acuerdo delegatorio; sin embargo, cuando el delegado emite un acuerdo por virtud de tal delegación, su competencia queda fundamentada en la medida en que se cita el acuerdo delegatorio y la fecha de publicación en el órgano de difusión oficial, pues de estimar que el delegante tiene que manifestar expresamente dicha delegación en cada uno de los actos que emita el delegado por virtud del acuerdo delegatorio, éste perdería su razón de ser, que no es otra cosa más que facilitar los fines del delegante.⁴⁷

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. COMPETENCIA DE LAS. PUEDE ESTABLECERSE TAMBIÉN EN UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES.

En el régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de más ínfima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman. En este orden de ideas, cuando dentro de la forma de organización centralizada se establece la posibilidad legal de que un órgano de superior jerarquía delegue facultades a otro que le esté subordinado, dada la unidad entre todos los órganos que conforman el sistema, no puede estimarse que la autoridad que emitió el acto por delegación de facultades, es ajena a la autoridad delegante de ellas. Es decir, en el caso de delegación de facultades establecida en una ley, a efecto de que el titular de un órgano situado en un nivel superior (en el caso el Secretario del Trabajo y Previsión Social) pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría (en el caso al Delegado Federal del Trabajo) no se contraviene el principio de legalidad del que se desprende que las facultades de las autoridades sólo pueden emanar de la ley. En efecto, como lo apunta Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968, página 130) "Aun en el caso de delegación admitida por la ley, es ella misma, y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades

⁴⁶ Secretaría de Energía.

se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen de la competencia delegada." De esta suerte, no resulta contrario al artículo 16 constitucional (en la parte en que éste establece que el acto de molestia debe emanar de autoridad competente), el que el Poder Legislativo faculte al titular de un órgano centralizado a delegar facultades a un órgano de inferior jerarquía integrante del propio sistema, pues por una parte valga repetir los órganos centralizados que componen una Secretaría de Estado integran una unidad, no afectándose por tanto el sistema de división de poderes; y por otro lado la competencia de la autoridad delegada no deriva de la voluntad de la autoridad delegante, sino de la propia ley.⁴⁸

Del contenido de las anteriores tesis, se advierte que existe responsabilidad solidaria del órgano que delega facultad con el delegado, sin que contravenga el principio de exactitud jurídica con ello; por estar permitido en las disposiciones aplicables al caso.

C. Paraestatal. No es dable mezclar las denominaciones de administración pública paraestatal y descentralización administrativa, e incorrectamente utilizarlas como sinónimos, como a veces suele hacerse;⁴⁹ ya que la primera de estas representa parte del género en la división de la administración pública federal, y la segunda, es una subdivisión de la misma, es decir, una especie del orden paraestatal.

Aún cuando la expresión paraestatal, no corresponda al contenido de la sección en que se emplea y sólo debe tomarse como una expresión cómoda, arbitraria y a veces inexacta, para determinar los organismos que forman parte de la administración estatal, pero que no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada.⁵⁰ También es inadecuado sostener que las formas en que se actualiza la administración pública sea la centralizada, desconcentrada y descentralizada,⁵¹ pues si bien en parte se tiene razón, estas no son las únicas formas

⁴⁷ Tesis aislada I.1o.A.38 A, registro 190206, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, marzo de 2001, p. 731.

⁴⁸ Tesis aislada VI.3o 6 A, registro 204421, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo II, agosto de 1995, p. 472.

⁴⁹ Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, 2ª edición, México, Porrúa, 1983, p. 46 y Miguel Acosta Romero, *Tratado General de Derecho Administrativo*, 11ª edición, México, Porrúa, 1993, p. 457.

⁵⁰ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, México, Porrúa, 1994, p. 198.

⁵¹ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995, p. 100. El Maestro se olvida que la administración pública federal únicamente se divide en centralizada y

en que pueda realizarse, ya que dentro de este rubro encontramos a las empresas de participación estatal, por señalar un caso que omite la desafortunada clasificación.

El artículo 90 de la Ley Fundamental que transcribimos anteriormente, solo reconoce dos grandes formas de organización administrativa, centralizada y paraestatal, que pueden ser subdivididas pero de ninguna manera confundirlas en su denominación.

La administración paraestatal es austeramente desarrollada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos.

Sin embargo, cuenta con una legislación que da lineamientos generales para algunos organismo que la integran. Es la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, y enfatiza las relaciones del ejecutivo federal o sus dependencias con el sector paraestatal.

Las entidades son consideradas como unidades auxiliares que se sujetan a lo establecido por la ley.⁵²

La administración paraestatal tiene su origen constitucional bien definido, el cual es desarrollado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; empero, la ley específica regula a casi todos los organismos pertenecientes a esta rama, y excluye expresamente a otros,⁵³ pues esta enfocada a las entidades paraestatales típicas de la

paraestatal, y dentro de estas encontramos a los órganos desconcentrados, así como diversos organismos que las integran.

⁵² Cortiñas Peláez, León, et al, *Introducción al Derecho Administrativo I*, 2ª edición, México, Porrúa, 1994, p.190.

⁵³ Artículo 3º Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas. . . La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento. Artículo 5º. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del

administración pública federal y busca reforzar la autonomía de gestión a través de mecanismos que faciliten sus relaciones con el gobierno federal, confiriendo una mayor capacidad de decisión a los órganos de aquella naturaleza; como lo dispone el artículo primero de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Artículo 1º. La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Lo anterior permite que las entidades paraestatales tengan estructura y organización determinada de manera general, ajustando su funcionamiento básicamente a lo previsto en esta la ley.

Destacan del primero de los artículos citados en este apartado **B, los organismos descentralizados**, que analizaremos una vez que hayamos establecido que significa descentralizar.

En su acepción gramatical, descentralizar, significa transferir a diversas corporaciones o personas, una parte de la autoridad que antes ejerció el Ejecutivo Federal, mismas que se distribuyen entre múltiples órganos.

Así, en los Estados que han adoptado una forma federal para su integración, la descentralización alcanza su máximo desarrollo, pues la que opera en el ámbito de la

Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley. . . Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

administración y respecto de la función administrativa únicamente, y que por lo mismo aparece siempre en primer plano.⁵⁴

La descentralización admite infinidad de grados, pues pasa insensiblemente de los regímenes institucionales más centralizados a los regímenes con mayor descentralización, y en este proceso de descentralización creciente surgen serias dificultades para establecerse categorías bien definidas, por la riqueza y variedad que muestra nuestro derecho, comprende pues, todas las posibles situaciones en el orden de la distribución de poderes de administración en los estados modernos, implicando una transferencia de poderes un tanto enérgica.

Nosotros consideramos que los caracteres comunes de toda forma de descentralización en nuestro derecho patrio, descansa en los siguientes términos:

- Son creados por el Congreso de la Unión o simplemente por decreto presidencial, según la importancia de las actividades que se le haya de encomendar a dicho organismo.
- Supone el otorgamiento de la personalidad jurídica al servicio.
- Deben existir determinados asuntos que interesen especialmente a la colectividad que personifica o que requiera una administración individualizada.
- Son dirigidos por autoridades propias.
- Es imprescindible la existencia de un patrimonio y disponibilidad de recursos propios, o por lo menos del presupuesto nacional afectos especialmente al servicio.
- Actúan con autonomía bastante amplia, es decir, disponen de poderes de decisión más o menos variable.

En consecuencia, la descentralización será llevada al máximo cuando el órgano tenga poderes de decisión propios, estando sometida únicamente a mero control administrativo, y contrariamente será restringida, cuando los organismos tengan sólo funciones de consulta perteneciendo el poder de decisión a las autoridades administrativas centralizadas; será más o menos acentuada, según sea el tanto de

⁵⁴ Sayegües Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1953, p. 206.

poder de administración transferido y la intensidad de poder de controlar. Así, cuando los poderes de administración sean total y el controlador este reducido al mínimo, la descentralización será máxima. En esos casos la lógica exige el otorgamiento de personalidad jurídica, la cual a su vez, apareja la existencia de patrimonio propio, pero ello no le resta que pertenezcan a la administración pública federal; situación que ha determinado el Pleno y la Segunda Sala, de nuestro más Alto Tribunal.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que ésta será centralizada y paraestatal remitiendo a la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y departamentos administrativos y sentará los principios generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Este dispositivo constitucional y, entre otros, los artículos 1o., 3o., 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de este dispositivo constitucional, y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dan sustento jurídico a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal. Efectivamente, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el tiempo. De un estado de derecho pasamos a un estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos. En este sentido, en la década de los ochenta se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados. Con el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública se organiza de dos formas: la centralizada y la paraestatal. La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por un jefe máximo, en el nivel federal encarnado en el presidente de la República y, en el local, en los gobernadores de los Estados. La administración pública paraestatal y, concretamente, los organismos descentralizados, se encuentran desvinculados en diverso grado de la administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas

administrativas por motivos de servicio, colaboración o por región. En este orden de ideas, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son componentes de la administración pública, cuyo objeto general es auxiliario en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo, pero que tienen objetos específicos diversos, a saber los que refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.⁵⁵

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL. De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la administración pública federal presenta dos formas de existencia: la centralizada y la paraestatal. Las razones del desdoblamiento de la administración pública estriban en la circunstancia de que las atribuciones del poder público se han incrementado con el tiempo, es decir, de un Estado de derecho se ha pasado a un Estado social de derecho, donde el crecimiento de la colectividad y, los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto en prestación de servicios como en producción y comercialización de productos. Así, en la década de los ochenta, se llevaron a cabo profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado y, consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal que incluye, en términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, a los organismos descentralizados, que aun cuando tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central, son parte integrante de la citada administración pública federal, en su faceta paraestatal.⁵⁶

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, NO SON INDEPENDIENTES DEL ESTADO, PUES SON CONTROLADOS DE MANERA INDIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. La circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia, no significa que su actuación sea libre y esté exenta de

⁵⁵ Tesis aislada P. XCII/99, registro 192756, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, Diciembre de 1999, p. 21.

⁵⁶ Tesis aislada 2a. CCXXXIV/2001, registro 188165, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 370.

control, en virtud de que su funcionamiento y específicamente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública. Ello es así, porque la toma de decisiones de esta clase de entidades está identificada con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, desde el momento en que se establece en la ley que su control se ejerce por el propio Poder Ejecutivo y que sus órganos directivos deben integrarse con personas ligadas a la administración central, a fin de lograr una "orientación de Estado" en el rumbo del organismo. Así, la actuación de dichos entes está evaluada y vigilada por la secretaría de Estado del ramo que se identifique más directamente con su objeto, es decir, los organismos descentralizados, aun cuando sean autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, al existir un reemplazo de la "relación de jerarquía" por un "control administrativo".⁵⁷

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. AUN CUANDO NO PERTENECEN AL PODER EJECUTIVO FEDERAL, SÍ FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P. XCII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 21, que los organismos descentralizados de carácter federal no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, en tanto que son componentes de la administración pública federal, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones, de lo que deriva que dichos organismos no cuentan con personalidad distinta a la del Estado mexicano, pues forman parte de éste, es decir, necesariamente integran a la entidad política a la que pertenecen (Federación). Lo anterior se corrobora por lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIV, y 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se reconoce que la Federación se integra tanto por los Poderes de la Unión como por los entes públicos federales, entre los que se ubican los organismos descentralizados, por lo que estos entes sí forman parte del Estado mexicano, con independencia de que para efectos de las relaciones jurídicas que entablan al seno del orden jurídico nacional estén dotados de una esfera competencial y un patrimonio propios que los distinguen de los demás poderes y organismos paraestatales o autónomos del Estado.⁵⁸

⁵⁷ Tesis aislada 2a. CCXXV/2001, registro 188164, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 371.

⁵⁸ Tesis aislada 2a. XVI/2002, registro 187466, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 430.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. SUS INSTITUCIONES NO FORMAN PARTE DE LA FEDERACIÓN, ÚNICAMENTE SON AUXILIARES, QUE ACTUAN PARALELAMENTE A ESTA.

Las entidades de la administración pública paraestatal pueden concebirse como instituciones auxiliares de la administración pública centralizada, que actúan paralelamente a ésta, en los términos de los artículos 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con diversos objetivos necesarios o importantes para la satisfacción de necesidades colectivas, sin que pueda afirmarse que dichas instituciones sean órganos del Poder Ejecutivo Federal o partes integrantes de la Federación; contribuye a esta interpretación el análisis de la Ley General de Bienes Nacionales, en la que los bienes que integran el patrimonio de las empresas de participación estatal mayoritaria no son considerados como componentes del patrimonio nacional, ni como bienes del dominio privado de la Federación; lo que resultaría totalmente ilógico si dichas empresas formaran parte integrante del Ejecutivo Federal o de la Federación.⁵⁹

En este orden de ideas, la descentralización es una técnica para cumplir cometidos que el Estado considera como propios, y la alteración de la esencia es un instrumento que solo puede afirmarse cuando la especie es escogida inadecuadamente.⁶⁰ Actualizándose en nuestro país por servicio o colaboración, y no por territorio como más adelante lo analizaremos, porque así lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dispone:

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Si analizamos este precepto veremos que existen dos formas de crear organismos descentralizados, la primera porque la ley así lo determine, lo que se traduce, a que siendo el Congreso de la Unión el único facultado para ello es éste quien puede crearlos; y la segunda, que sea por decreto Presidencial, sin la autorización del Congreso, en determinación unilateral.

⁵⁹ Tesis aislada 4o. A. 282 A, registro 800515, octava época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo VII, enero de 1991, p. 109.

Los **organismos descentralizados por servicio** constituyen una subdivisión de la organización administrativa paraestatal, mediante las cuales se crea un régimen jurídico de persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Estos organismos no deterioran la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable, para su régimen interior. También obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas. Sin embargo, no se desligan totalmente de la relación de tutela del Estado, pues un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del mismo, por esta razón éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público; razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantienen el régimen descentralizado en la pureza de su construcción jurídica. El Estado es quien fija los límites hasta donde llega la acción de descentralización por servicio.⁶¹ Así, el poder central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de esos organismos, principalmente sus actividades de carácter financiero; en este régimen se manifiesta la tutela administrativa sobre estas entidades. El poder de vigilancia es uno de los factores más importantes que dispone el poder central para el control de los organismos descentralizados.

Lo que conlleva a enumerar algunos organismos descentralizados, comenzando por la denominación, artículo y disposición legal que menciona la calidad que tienen y fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, con finalidad que nuestra información brinde identificación rápida y produzca certeza.

Encontramos en este rubro al **Instituto Nacional de Capacitación Fiscal** – Artículo 6º transitorio - Ley del Servicio de Administración Tributaria - 15 de diciembre de 1995; **Procuraduría Agraria** - Artículo 134 Ley Agraria - 26 de febrero de 1992; **Banco de México** - Gobierno Federal – Artículo 5º transitorio - Ley del Banco de México - 23 de diciembre de 1993; **Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios**

⁶⁰ Comaderi, Julio Rodolfo, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1991, p. 383.

⁶¹ Serrano Rojas, Arturo, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 14ª edición, México, Porrúa, 1988, p. 732.

Conexos - Artículo 1º Decreto – Estatuto Orgánico de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos - 31 de diciembre de 1999; **Casa de Moneda de México** – Artículo 2º - Ley de la Casa de Moneda de México - 20 de enero de 1986; **Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica** - Artículo 1º Decreto del Estatuto Orgánico del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica - 9 de noviembre de 2000; **Comisión Nacional de Derechos Humanos** – Artículo 2º - Ley de La Comisión Nacional de Derechos Humanos - 29 de junio de 1992; **Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra** – Artículo 1º- Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. - 12 de junio de 2000; **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** – Artículo 1º- Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - 29 de diciembre de 1970; **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia** – Artículo 1º - Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia - 1 de junio de 1999; **Comisión Federal de Electricidad** – Artículo 8º - Ley del Servicio Publico de Energía Eléctrica - 22 de diciembre de 1975; **Ferrocarriles Nacionales de México** – Artículo 1º - Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México - 14 de enero de 1985; **Fondo de Cultura Económica** – Artículo 1º - Estatuto Orgánico del Fondo de Cultura Económica - 6 de octubre de 1995; **Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas** – Artículo 1º - Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas - 29 de junio de 1976; **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** – Artículo 4º - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - 27 de diciembre de 1983; **Instituto Mexicano de la Juventud** – Artículo 1º - Ley del Instituto Mexicano de la Juventud - 6 de enero de 1999; **Instituto Nacional de las Mujeres** – Artículo 1º- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres - 12 de enero de 2001; **Lotería Nacional para la Asistencia Pública** – Artículo 1º - Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Publica - 14 de enero de 1985; **Luz y Fuerza del Centro** – Artículo 1º - Estatuto Orgánico de Luz y Fuerza del Centro - 21 de marzo de 2000; **Centro Nacional de Metrología "CENAM"** – Artículo 29 - Ley Federal Sobre Metrología y Normalización – 1 de Julio de 1992; **Consejo de Recursos Minerales** – Artículo 9º - Ley Minera - 26 de junio de 1992; **Comisión de Fomento Minero** – Artículo 10 - Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear - 4 de febrero de 1985; **Patronato del Ahorro Nacional** – Artículo 1º - Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional - 26 de

diciembre de 1986; **Petróleos Mexicanos** – Artículo 2º - Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios - 16 de julio de 1992; **Productora Nacional de Semillas** – Artículo 3º transitorio – Ley Sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas – 15 de julio de 1991; **Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial** – Artículo 6º - Ley de Propiedad Industrial – 27 de junio de 1991; **Instituto para la Protección al Ahorro Bancario** – Artículo 1º - Estatuto Orgánico del Instituto para La Protección al Ahorro Bancario - 4 de octubre de 1999; **Procuraduría Federal del Consumidor** – Artículo 20 – Ley Federal de Protección al Consumidor – 24 de diciembre de 1992; **Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros** - Artículo 4º - Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros - 18 de enero de 1999; **Instituto Mexicano del Seguro Social** – Artículo 5º- Ley del Seguro Social – 21 de diciembre de 1995; **Servicio Postal Mexicano** – Artículo 2º - Ley del Servicio Postal Mexicano – 24 de diciembre de 1986; **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia** – Artículo 13 - Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social - 9 de enero de 1986; **Universidad Autónoma Chapingo** – Artículo 1º - Ley que crea la Universidad Autónoma Chapingo - 30 de diciembre de 1974; **Universidad Autónoma Metropolitana** – Artículo 1º - Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana - 17 de diciembre de 1973; **Universidad Nacional Autónoma de México** – Artículo 1º - Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México - 6 de enero de 1945. etcétera.

Cabe mencionar que no son todos los organismos descentralizados con que cuenta la administración pública federal, pero representan un número considerable e importante de ellos, cuyos actos en ocasiones afectan la esfera jurídica de los administrados.

Referente a la **descentralización por territorio**, contrario a lo sostenido por el maestro Gabino Fraga, **no compartimos que el Municipio se le considere dentro de este concepto** en la estructura de Estado que tenemos; pues desde su origen, el Municipio en nuestro país,⁶² se procuró fuera una forma de descentralización política,

⁶² El primer Municipio de América Continental fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. Para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

aunque no en los términos modernos que ahora se concibe; como se desprende de la lectura e interpretación del artículo 115 de la Constitución Federal.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

...

Llegamos a tal conclusión, porque existe diferencia notable entre la descentralización política y descentralización administrativa, pues la primera deriva de la estructura y organización del Estado, en tanto que la segunda del poder u órgano ejecutivo; encontrándonos que los integrantes de los Ayuntamientos son electos popularmente, y no se nombran y remueven a discreción del Presidente de la República, como suele suceder con los titulares de los organismos descentralizados, aunado a que su existencia es la de un órgano originario del Estado, reconocido en la propia Constitución Federal.

Además es básico entender que el Municipio no nace ni tiene por meta fundamental la atención de aspectos administrativos de una colectividad humana, sino que nace y se desarrolla con bases de índole político.⁶³

No pasa inadvertido que en la actualidad el Municipio desarrolla una función política - administrativa, enfocada a satisfacer las necesidades de una determinada población, pero esto no significa que al realizar funciones administrativas, necesariamente sea un organismo descentralizado de la administración pública federal, por el contrario, queda evidenciado que administra lo que le pertenece de acuerdo a su esfera de competencia, sin que dependa del Ejecutivo Federal o de los gobernadores de los estados, tan es así, que puede plantear en contra de estos controversia

⁶³ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 410.

constitucional cuando se sienta ofendido en su esfera jurídica, facultad que no les favorece a las dependencias centralizadas y paraestatales; además, dentro de su estructura interna tiene organizaciones de igual naturaleza.

El segundo de los integrantes del rubro en estudio, lo componen las **Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas**, las que se analizan en dos rubros, a fin de hacer comprensible este apartado.

Las **empresas de participación estatal**, representan tendencia dominante en los Estados democráticos actuales, para intervenir en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial o sujetarse a las disposiciones del derecho común, según sea una participación mayoritaria o minoritaria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se enfoca a determinar las empresas de participación mayoritaria, aquellas donde el ejecutivo federal o algunas de sus dependencias aportaron la mayor cantidad de bienes para constituirla y refiere a las empresas de participación minoritaria. Sin embargo, antes de analizar estas dos formas de participación del Estado en las actividades que regularmente están encomendadas a los particulares, es importante que se conozca qué es una empresa en términos generales, para señalar qué es la empresa pública.

El concepto de empresa es uno de los más usados en la actualidad pero también es de los más difíciles, cuya exploración aun no está terminada por hallarse en plena evolución; utilizada en diversas normas, que va de la Constitución Federal hasta en el derecho común. Consideramos que una de las dificultades principales para definir a la empresa radica en que es un concepto analógico, esto es, se aplica a diversas realidades, en sentido parte idéntico, y parte diverso. Nos atrevemos a decir por nuestro objeto de estudio, que es unidad resultante de la organización de los medios personales y materiales para el ejercicio de una actividad económica.

En este orden de ideas, las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creados o reconocidos por medio de una Ley o decreto, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Aclaremos que las empresas de participación estatal reciben esta denominación, porque en su formación concurre el gobierno y los particulares, en cualquiera de los niveles mencionados; cuando el gobierno o cualquiera de sus entidades paraestatales aportan más del cincuenta por ciento del capital de la empresa, es de participación estatal mayoritaria, pero cuando lo hace con una aportación menor al cincuenta por ciento, es una empresa de participación estatal minoritaria.

La participación del gobierno con una cantidad mayoritaria o minoritaria, esta determinada por la importancia de la empresa, en función de las satisfacciones de las necesidades colectivas, del interés social; y determina, a su vez, la injerencia de aquel manejo y administración de la empresa. A estas entidades se les conoce como personas estatales y en la practica, no gozan de las mismas facultades que los organismos descentralizados.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO DEBEN CONFUNDIRSE CON LAS PERSONAS ESTATALES. Si se toma en consideración que las finalidades de los

organismos públicos descentralizados previstas en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al estar referidas a la realización de una actividad prioritaria o estratégica, a la prestación de un servicio público o social y/o a la obtención o aplicación de recursos públicos para fines de asistencia o seguridad sociales, convierten a dichos organismos en ejecutores de objetivos que deben reputarse como fines propios del Estado o como fines públicos, resulta válido calificarlos como "personas jurídicas públicas", concepción que no debe confundirse con el de simples "personas estatales" que es el carácter con el cual se puede identificar a las otras entidades integrantes de la administración pública federal paraestatal, tales como empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos, pues mientras las primeras simplemente guardan un vínculo con el Estado, las segundas, además, comparten las facultades y las funciones de éste y, especialmente, los fines de interés general. Además, esta diferencia finalista del órgano, de suyo, es razón suficiente para justificar por qué unas pueden ser dotadas de atribuciones de autoridad, y las otras no.⁶⁴

Ahora bien, únicamente están obligados a comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, los directores o administradores de las empresas de participación estatal mayoritaria, para dar cuenta del estado que guardan las empresas a su cargo,⁶⁵ y no así, los encargados de las empresas de participación minoritaria, en la inteligencia que los primeros son sujetos del régimen jurídico de derecho público, dentro de los que sobresalen como normas rectoras la Constitución Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y las leyes orgánicas que las rijan, entre otras. Por cuanto las empresas de participación minoritaria, se gobiernan por el derecho privado, como es la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Código de Comercio, Código Civil para el Distrito Federal, etcétera.

La empresa pública no puede tener los mismos objetivos que la empresa privada, en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe estar sujeta a la organización global que dicte el interés público, mientras la otra se sujeta al lucro.

⁶⁴ Tesis aislada 2a. CCXXVI/2001, registro 188162, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 373.

La empresa de participación estatal mayoritaria se caracterizan porque el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento de trabajo; que se encuentra destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente; que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de las mismas y por que el régimen de la empresa es de normas de derecho público.⁶⁵

Las grandes empresas y grupos de poder socioeconómicos en general, no han buscado ni aceptado espontáneamente ni de buen grado la extensión de la actividad del Estado bajo las formas de empresas públicas, y las limitaciones que les impone, pese a las ventajas extraídas de aquéllas. No obstante que en ocasiones las empresas del Estado se hacen cargo de satisfacer necesidades básicas y demandas socioeconómicas políticamente expresada de los grupos mayoritarios de la población, mediante la producción y distribución de servicios a bajo precio, independientemente de los costos de su producción, y con el consiguiente déficit.

Concerniente a las **instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas**, se fija en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que pertenecen al rubro de las empresas de participación estatal mayoritaria, que resulta una distinción bastante supina. por la confusión en que incurrieron los legisladores al pretender establecer diferencias notables entre las empresas de participación estatal y las instituciones u organizaciones nacionales de crédito, seguros y fianzas.

Las Instituciones Nacionales de Crédito son una especie de sociedades mercantiles del Estado. Estructuradas para el único efecto de prestar servicio público de banca y crédito en los términos de las leyes que las regulan, no sólo porque en el pasado se hayan organizado como tales, sino porque fundamentalmente realizan actos de comercio; al formar parte de la administración pública federal en el ramo de empresas de participación estatal mayoritaria; así, los bancos de desarrollo, deben

⁶⁵ Artículo 93, párrafos segundo, y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 507.

sectorizarse a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo una política coherente y flexible, cumpliendo con los lineamientos que señale esa dependencia centralizada.

Ahora bien, justifican su organización y actuar en algunas disposiciones legales, mismas que mencionamos acompañando de la fecha en que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como son: la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras - 18 de julio de 1990; Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior - 20 de enero de 1986; Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada - 13 de enero de 1986; Ley Federal de Instituciones de Fianzas - 29 de diciembre de 1950; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros - 31 de agosto de 1935; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito - 14 de enero de 1985; Ley de Protección al Ahorro Bancario - 19 de enero de 1999; Ley Orgánica del Sistema Banrural - 13 de enero de 1986; Ley del Servicio de Tesorería de la Federación - 31 de diciembre de 1985, entre otras.

La mayoría de las empresas públicas, cualquiera de las contempladas en este rubro, se les señala limitaciones originales y permanentes, deficiencias y fracasos, resultantes en impuestos elevados y déficit presupuestario; desestímulos a la inversión privada y a su creación de nuevos empleos; acaparamiento estatal de ahorro nacional; endurecimiento de condiciones monetarias, aumento de la tasa de interés; obstaculización de los flujos de capitales y de su orientación a usos razonables; restricción a la libre iniciativa y a la competencia; y perturbación a las leyes del mercado.⁶⁷

El tercer apartado de organismos que integran la administración pública paraestatal en estudio son los **fideicomisos públicos**, que tienen su origen en nuestro derecho patrio, únicamente como fideicomisos en el derecho común;⁶⁸ y se le ha agregado el concepto de públicos en referencia a la participación del Estado.

⁶⁷ Kaplan, Marcos, *Crisis y Futuro de la Empresa Pública*, México, U.N.A.M. – PEMEX, 1994, p. 182.

⁶⁸ Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 14ª edición, México, 2ª reimpresión, Herrero, 1994, p. 294. Después de algunos intentos, el fideicomiso fue introducido en el ordenamiento mexicano por la Ley de Instituciones de Crédito de 1924, que hizo referencia a él sin reglamentarlo, y a la ley sobre la misma materia de 1926, que lo reglamentó como un mandato irrevocable. En realidad, en su calidad de negocio típico, distinto de otros negocios, el fideicomiso aparece en 1932, en la vigente Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Es bajo la vigencia de esta ley cuando el fideicomiso alcanza la gran difusión que ha logrado en la práctica bancaria.

Debemos de apreciar como fideicomiso, el acto jurídico de característica contractual a través del cual, una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, que se encuentra autorizada y facultada para realizar tal actividad, con finalidad que ciertos bienes de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona, que se conoce como fideicomisario,

Hemos mencionado que el fideicomiso nace como una institución de derecho privado bien regulada;⁶⁹ y el concepto de público, se localiza en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

A su vez, se ve desarrollada por los artículos 40 al 45 del capítulo IV de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, reproduciendo el primero de los citados por la importancia que reviste.

Artículo 40. Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

⁶⁹ Artículos 381 al 414, capítulo V, sección primera y segunda, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

De esta manera conceptualizamos al fideicomiso público como el acto jurídico, semejante al fideicomiso de derecho privado, a través del cual el gobierno federal en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de diversos bienes a una institución bancaria legalmente autorizada, fiduciaria, para que se apliquen a un fin lícito, de interés social y público, y que sean favorecidas con ello las personas o instituciones que lo requieran, fideicomisarios; cuya duración natural se determinará al momento de constituirlo, debiendo concluir una vez alcanzado el objetivo para el cual fue creado o antes del periodo de existencia que se señaló para tal efecto. De esta definición se desprende que los elementos de los fideicomisos públicos lo constituyen:

El **fideicomitente**, es el gobierno federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; **el fiduciario**, es cualquier institución de crédito, aun las de participación estatal mayoritaria, legalmente autorizada para tal actividad; **el patrimonio** lo componen diversos bienes inmuebles, muebles, valores, derechos, de dominio privado o público; **el fideicomisario**, esta representado por cada uno de los beneficiados del interés social, determinado por la finalidad del fideicomiso público; **el objeto** es la inversión de fondos públicos, el manejo y administración de la obra pública, prestación de servicios públicos y la producción de bienes para el mercado; **los fines** son esencialmente de interés social y colectivo y están determinados para la satisfacción de necesidades de la comunidad, o para obtener los mejores elementos de la administración pública; **la duración** queda al arbitrio de las partes, sin que sea óbice concluirlo antes de lo señalado, si se cumplen los objetivos y fines del mismo o después si no se han cumplido o los resultados son tan buenos que ameriten su permanencia.

Para ilustrar lo anterior conviene citar algunas normas que tratan sobre los fideicomisos públicos, para los efectos prácticos conducentes, y que son: artículo 108 - Ley de Aguas Nacionales; 17, 26 y 18 - Ley del Banco de México; 6 y 9 - Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; 6 y 10 - Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; 27, 33, 42 y 46 - Estatuto Orgánico de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; 25, 28 J, 29 K y 72 - Ley Federal de Derechos; 14, 16 y 81 - Código Fiscal de la Federación; 1, 2, 3, 8, 12 y 14 - Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; 3, 29, 46, 47, 79 al 85 Bis 1, 93, 96 y 106 - Ley de Instituciones de Crédito; 16, 24, 29, 97, 121 y 124 - Ley Federal de Instituciones de Fianzas; 81 -

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; 89 – Ley de Mercado de Valores; 1 y 66 - Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 5 – Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional; 26, 28 y 29 – Ley Federal de Turismo, entre otros.

Se distinguen el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fondo de Promoción de Infraestructura Turística –INFRATUR-, Fondo de Ganadería y Apoyo a los créditos para la vivienda – FOGA-, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados – FOMEX, Fondo de Ganadería y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y Fideicomisos Agrícolas –FIRA-, etcétera.

Para conocer la existencia aproximada de los fideicomisos públicos, se sugiere leer a Rafael de Pina Vara,⁷⁰ procurando ser cuidadosos en la vigencia de los fideicomisos que el distinguido jurista menciona, pues expone una catalogación importante de aquéllos.

Finalmente, la administración pública crece constantemente, no se detiene ante nada, y por el contrario, al abarcar más espacios corre riesgo de vulnerar garantías constitucionales. La administración en general, se compone de la parte centralizada y paraestatal, esta última se divide en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos e instituciones de crédito. Entonces, al relacionarnos con las dependencias e instituciones, recaen en nuestra esfera jurídica los actos administrativos que de éstas emanan, y es ahí, donde radica la importancia de conocer la integración y facultades de las mismas, para determinar cual es la vía correcta de impugnación, es decir, si estamos ante actos administrativos de autoridades o actos de particulares, no obstante que alguna dependencia de la administración pública federal participen en ellas.

⁷⁰ *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1983, pp. 355-395.

CAPÍTULO SEGUNDO EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Justificación de los actos administrativos.

Como en breve señalamos que es la administración pública, ahora nos referiremos a la forma en que se manifiesta y relaciona, en su actuar cotidiano con los gobernados, personas físicas o jurídico colectivas.

Así, todos los órganos originarios de gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, se interaccionan con las personas, aunque algunas veces esa relación no necesariamente se traduce en benéfico de los citados en último término; por el contrario, vienen a causarles serios perjuicios. La forma más común en que los organismos que integran la administración pública federal articulan con los particulares, es mediante los actos administrativos; concepto que se procurará desarrollar en este apartado.

Entre los actos administrativos se deben de incluir todos aquellos que por su contenido y efecto son tales, provengan de donde provengan, aunque tengan aspectos diferenciales en cuanto a las formas de manifestación y sistemas de impugnación; quedando excluidos los actos normativos y las leyes singulares.⁷¹

La función administrativa exige una serie de actos, mayor o menor según los casos, que integran el procedimiento, desde aquél que determina su nacimiento hasta aquél que pone fin. Estos actos, como ya se dijo, emanan de la administración pública, cuando se encuentran sometidos al régimen de derecho administrativo.⁷²

Los privilegios de la administración son variados, pero lo más característico es la capacidad de decisión unilateral y ejecutiva sobre las cuestiones relativas a la interpretación, modificación y extensión de sus actos, con las limitaciones que la propia legislación impone.⁷³

Así, habiéndonos referido a los actos administrativos, es ineludible proporcionar el marco legal sobre el que nacen y las definiciones de los juristas más destacados, a nuestro criterio.

⁷¹ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 23-25.

⁷² González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Civitas, 2000, p. 190.



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.

2. Fundamento legal y definición del acto administrativo.

Resulta incuestionable que los actos administrativos, por ser derivados de la administración pública federal, en su mayoría, dentro del régimen de derecho en que vivimos y conforme a la estructura jerárquica de las normas jurídicas, encuentran su legalidad constitucional en la facultad que tiene el Congreso para expedir una ley de carácter general, como lo es la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.⁷⁴ Conforme al artículo 73, fracción XXX, de la Ley Suprema, dentro de las facultades implícitas que tiene el Órgano Legislativo, se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del Órgano Ejecutivo en función administrativa; que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I, y 90 del propio texto Constitucional.

En atención a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula los actos administrativos, creemos conveniente analizar el siguiente precepto:

Artículo 1º Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

⁷³ Fernández Rubio, Urbano. *op. cit.*, p. 29.

⁷⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Como se observa de lo transcrito, es tan grande la importancia de la administración pública federal, que se ha procurado regular los actos de casi todo los organismos que la integran.⁷⁵ Evitándose así, que cada una de las normas administrativas dispongan los elementos de los actos administrativos y los recursos en contra de éstos. Digamos pues, que es plausible el esfuerzo de los legisladores al haber creado una norma que pretende dar las directrices de uniformidad en una rama tan extensa.

Esta disposición legal en nuestro Estado en desarrollo democrático, da certeza y seguridad jurídica a las relaciones de un órgano integrante de gobierno con los particulares; procura lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de administración pública federal. Porque las diversas leyes administrativas que regulaban la actividad de los administrados; el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes; la lentitud de muchos de los trámites que había que agotarse ante la administración; ineficiencias; en muchos casos duplicidad de funciones; inseguridad e indefinición jurídica, que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa.

No hay posibilidad alguna de gobernar una sociedad como la actual, cuyas interrelaciones son cada vez más complejas y sutiles, sin una administración que asegure el supuesto de sus mantenimientos básicos comunes y disponga para ello una extensa gama de facultades, dentro de los límites constitucionales, sujetando sus actos a ser impugnados a través de los instrumentos legales necesarios, que sirven como medio de defensa para los gobernados.

⁷⁵ En la exposición de motivos sostenida por la Cámara de Diputados el 28 de junio de 1994, se excluyeron las materias que menciona el artículo 1º párrafo tercero del ordenamiento que nos ocupa, argumentándose que: No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas. A las empresas de Participación Estatal, también se les excluye, en razón que sus actividades quedan encuadradas más en el ámbito de las relaciones jurídico - privadas, de carácter civil o mercantil, y no propiamente dichas en actividades de función administrativa, sin perjuicio naturalmente de que en los términos de la ley que las regula continúen sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada conforme al principio de autonomía de gestión.

Evidentemente los actos administrativos generales, son la fase ejecutiva o de aplicación, bien sea de actos reglados o discrecionales y tienen un poder aplicativo de esas normas.

En consecuencia, siempre deberán ser reglamentos los que desarrollan una ley cuando tengan por objeto la integración de normas complementarias y secundarias del ordenamiento legal correspondiente, sin rebasar su contenido y alcance. Cabe la posibilidad de establecer en principio que sí es factible, conforme al derecho mexicano, que los órganos secundarios de la administración pública puedan expedir actos administrativos generales con destinatarios indeterminados o indeterminables, como instrumentos para aplicar la ley que les sirve de fundamento, situaciones que se presentan comúnmente en la mayor parte de las leyes administrativas, sin que sea preciso que exista un reglamento.

El órgano que la ley atribuye esa competencia puede expedir actos administrativos de esa naturaleza, como serían una convocatoria, concurso o licitación pública; declaratoria de veda en materia de caza y pesca, declaratorias relativas a la prohibición o restricción para la perforación de pozos artesanales para extracción de agua; declaratorias generales en cuanto a la ordenación o reordenación urbanística de uso y destino de suelo; el régimen de normalización; en relación con el régimen de concesiones para la explotación de bienes del dominio público o para la prestación de servicios públicos; en materia monetaria y bancaria; cambiaria, de seguros y fianzas; asentamientos humanos y reordenación urbanística; inversión extranjera y en otras materias que prácticamente abarcan todas las actividades que bajo la función administrativa lleva a cabo la administración pública, sin que tales actos administrativos generales, puedan confundirse con los reglamentos propiamente dichos, puesto se trata de aplicaciones de la propia ley mediante actos administrativos, aunque no necesariamente individuales, en razón que el objeto mismo del acto, exige que el destinatario sea indeterminado. Conforme a lo anterior, se advierte que aquellos no innovan un régimen normativo complementario e integrador de la ley, sino que constituyen una auténtica aplicación de la misma.

Sin embargo, es importante reconocer que un ordenamiento legal que unifica lo que se encuentra disperso en algunas leyes, en lo que se refiere a los principios fundamentales tendentes a definir principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su

función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo, trae consigo beneficios de economía procesal.

Teniendo un margen referencial de la regulación legal y de la importancia de los actos administrativos, se hace pertinente mencionar diversas definiciones, partiendo de su fundamento legal.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contrario a la Ley de la materia en el Distrito Federal, no define qué es el acto administrativo,⁷⁶ e incluye dentro de ellos a los reglamentos y normas oficiales mexicanas, e incorrectamente confunde estas figuras jurídicas con un acto administrativo, como se observa en su artículo 4º que literalmente dice:

Artículo 4º. Los actos administrativos de carácter general, tales como **reglamentos**, decretos, acuerdos, **normas oficiales mexicanas**, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, **disposiciones** que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

No compartimos la idea expuesta en el artículo de análisis, porque los reglamentos si bien devienen del titular de la administración pública, que lo es el Presidente de la República, y en apariencia pueden llegarse a considerar como actos administrativos, tienen características que los alejan de tal concepto; así, la llamada potestad reglamentaria corresponde por disposición del diverso 89, fracción I, de la Constitución Federal, al titular del ejecutivo federal y nada más a éste, sin que pueda delegar tal facultad que le ha sido conferida.

Entre las **diferencias notables** de por qué los reglamentos no son actos administrativos, destaca que el primero de los citados forma parte del ordenamiento

⁷⁶ En el artículo 2º, fracción I, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se define al **Acto administrativo** como, la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto,

legal de nuestro país, deriva de una ley, necesita ser refrendado para que tenga validez, su publicación en el Diario Oficial de la Federación es un requisito de eficacia, es derogado *an nutum*, tiene caracteres de generalidad, abstracción e impersonalidad, no se agotan por su aplicación continuada mientras no se deroguen, tiene efectos *erga omnes*, puede impugnarse su inconstitucionalidad por el medio de control constitucional jurisdiccional, se rigen por el principio de que su ignorancia no se excusa para su cumplimiento, están sujetos a vacación, se rigen por la regla *lex posterior derogat anteriorem*, **en cambio los actos** administrativo no crean ordenamiento, por el contrario, son actos normados, no crean derecho objetivo aunque si subjetivo, suelen consumarse con su aplicación en un sólo acto, le afectan límites a su revocación, son singulares, lo puede emitir cualquiera de las autoridades que integran la administración pública, regularmente están sujetos a impugnarse ante autoridades administrativas, necesitan ser notificados cumpliendo con los requisitos preestablecidos, se sujetan a la regla *prior in tempore in iure*.

Los reglamentos y actos administrativos generales son figuras diferentes e irreductibles. Los primeros se integran en el ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos generales no tienen el carácter integrador o complementario de la ley, pues sólo son la fase ejecutiva o de aplicación, bien sea de actos reglados o discrecionales; en segundo lugar, el reglamento tiene un poder creador normativo, dentro de los lineamientos de la ley que le sirve de sustento, en tanto que los actos administrativos generales tienen un poder aplicativo de esas normas.

Quedó suficientemente demostradas las diferencias que nos hacen disentir del contenido de la norma procesal administrativa que nos ocupa, razón por la que el estudio de los reglamentos en puridad jurídica debe hacerse en un diferente apartado, por su importancia y trascendencia, concluyendo, que el reglamento es el producto del actuar del ejecutivo y no un acto administrativo.

Por ultimo, el concepto de disposiciones, es un tanto tautológico y sobra en este artículo, ya que en el vocablo español, disposición es sinónima de norma jurídica, cuando deriva del ejecutivo o del judicial se llama reglamento, pero cuando lo es del legislativo se le considera ley normativa.

crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Nuestra postura encuentra apoyo en diversas disposiciones legales del derecho comparado.⁷⁷

En un intento de conceptualizar el acto administrativo los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo hacen en forma contraria a las exigencias reales de lo que se entiende por ello, refiriendo que es:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.⁷⁸

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento lo cual **el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado** con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad y que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni

⁷⁷ La Ley de Procedimientos Administrativos de la República Federal Alemana, del 25 de mayo de 1976, en su parágrafo 35, establecía que: Acto administrativo siempre es una declaración unilateral, individual con efectos jurídicos directos.

⁷⁸ Tesis aislada I.4o.A.341 A, registro 187637, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 1284.

desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa.⁷⁹

Nuestra crítica al concepto de acto administrativo planteado en la tesis que se mencionó en primera instancia, descansa en que la misma refiere al acto administrativo como un acto jurídico, es decir, como la manifestación de dos voluntades para que este pueda tener existencia, lo cual no es correcto porque rompe con la doctrina administrativista, ya que si los grandes juristas de la materia hubiesen querido que fuera de esa manera, no tendría caso la diferenciación entre ambos conceptos, y tampoco encontraría justificación que la Ley Federal de Procedimientos Administrativos contemple al acto administrativo como tal.

A esto se le debe agregar que no siempre los actos administrativos crean situaciones generales de interés o beneficio colectivo, por el contrario, en la actualidad pareciera que la mayoría de los actos de las dependencias y organismos que integran la administración pública federal, tienden a ser cuestionados a través de los medios legales que para ello existen; lo justifican los recursos y tribunales administrativos, y se confirma con los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de esa misma materia.

También el concepto en comento, desatiende la necesidad teórica de nuclear en su marco conceptual las formas de actuación sometida a un régimen jurídico casi homogéneo, y el imperativo concreto de construir un instrumento técnico idóneo para la protección de los derechos e intereses de los administrados.

En consecuencia, y con la finalidad de formarnos un criterio sobre el acto administrativo, es necesario conocer algunas definiciones de doctrinarios extranjeros destacando, aún cuando existan tantas como autores mismos, que a la letra reproducimos:

José Antonio García-Trevijano Fos. Es la declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la Administración, bien como simples efectos dentro de la propia esfera administrativa.⁸⁰

⁷⁹ Tesis aislada I.4o.A.342 A, registro 187429, novena época, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 1428.

⁸⁰ *op. cit.*, pp. 96-97

Roberto Dormí. Es toda declaración unilateral, efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.⁸¹

Rafael Bielsa. Es una decisión general especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.⁸²

Manuel María Díez. Es una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en función a terceros.⁸³

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.⁸⁴

Walter Antonioli. Es la emancipación soberana de la voluntad de un órgano administrativo para un caso singular.⁸⁵

Francisco González Navarro. Es el acto de la administración pública de carácter unilateral y no normativo, sujeto al derecho administrativo.⁸⁶

Enrique Sayegües Lazo. Es toda declaración unilateral de la voluntad de la administración, que produce efectos subjetivos.⁸⁷

Jesús González Pérez. Es el acto jurídico de la función administrativa.⁸⁸

Emmanuel Orlando Vittorio, indica que los actos administrativos se refieren a aquella actividad administrativa con efectos jurídicos, que comprenden también aquellos que tienen por contenido una simple voluntad de certificación, juicio o apreciación.⁸⁹

⁸¹ *El Acto Administrativo*, 3ª edición, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, pp. 14-15.

⁸² *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1964, p. 75.

⁸³ *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965, p. 204.

⁸⁴ *op. cit.*, Tomo I, p. 540.

⁸⁵ *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, Alemania, 1954, p. 199.

⁸⁶ *Derecho Administrativo Español - el acto y el procedimiento administrativo*, Tomo III, Pamplona, Universidad de Navarra, 1997, p. 389.

⁸⁷ *op. cit.* p. 388.

⁸⁸ *Manual de Procedimiento Administrativo*, *op. cit.*, p. 192.

La doctrina mexicana se ha visto fuertemente influenciada, en cuanto al estudio del acto administrativo por la española, sin que haya sido esta última la primera en analizar tal concepto;⁸⁹ empero, existen a nuestro parecer dos autores clásicos del derecho administrativo mexicano, quienes exponen el concepto o definición que nos ocupa y que a nuestro parecer destacan no tan sólo por ser estudiosos del derecho administrativo, sino por la fuerte influencia que en nuestro país tienen sobre el tema; que son:

Andrés Serra Rojas. Es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa. Se considera formalmente como acto legítimamente realizado por la Administración Pública, y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares, y en los casos de los actos condición y subjetivo y circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.⁹¹

Miguel Acosta Romero. Es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.⁹²

Nuestra definición, es considerar al **acto administrativo** como la declaración unilateral de la voluntad de cualquier órgano del Estado, que realiza funciones materialmente administrativas, es decir, con independencia de su competencia original, con la finalidad de crear una situación jurídica determinada, que procura generalmente traiga beneficio colectivo y debe ajustarse a las normas preestablecidas.

⁸⁹ *Principi di diritto amministrativo*, Italia, Firenzez, 1952, p. 305.

⁹⁰ Tanto la idea como la terminología tiene su origen, como todo el Derecho Administrativo en general, en los acontecimientos producidos a partir de la revolución francesa. En Francia se utilizó el vocablo "acto administrativo" por primera vez, en la Ley de 16 Fructidor del año III (3 de septiembre de 1795), que prohibía a los tribunales el conocimiento de los actos de la administración, cualquiera que sea su especie. El origen, por tanto, es procesal y trata de defender, no a los jueces, sino más bien a los administradores, pues como sabemos, en el antiguo régimen, los parlamentos franceses interferían frecuentemente la acción del poder que hoy llamamos ejecutivo.

⁹¹ *op. cit.*, Tomo I, p. 247.

⁹² *op. cit.*, p. 718.

Analizaremos el contenido de la definición anterior, procurando crear convencimiento de nuestra postura.

Declaración. El empleo genérico del término declaración, permite incluir en su alcance tanto los actos que traducen una manifestación de voluntad, como los que exteriorizan un juicio de valor, opinión o una simple manifestación de hechos. La consideración del acto, como una simple manifestación de la voluntad es discutible, no solo porque las declaraciones de juicio o conocimiento también son actos, sino porque la concurrencia sin vicios, de la voluntad psicológica del agente no necesariamente es un presupuesto indispensable, o un requisito, para que el acto administrativo produzca efectos que le son propios.

Unilateral. Amplia discusión doctrinaria existe al respecto, discutible y difícil perfilar en el derecho. No obstante necesite de la voluntad concurrente o coadyuvante para expresión de ciertos actos administrativos, como son los encaminados a la aceptación, asentamiento o adhesión, entre otros, del particular para producir sus efectos, no les quita su calidad de tales. Tampoco dejan de ser unilaterales por la circunstancia que la voluntad administrativa se forme mediante intervención de dos o más órganos administrativos, siendo indiferente el órgano al que pertenezca la institución que los emita.

Digamos que la unilateralidad hay que encontrarla en el origen de la relación jurídica, y de ahí la irrelevancia de la voluntad del gobernado, pues aunque ponga en marcha un procedimiento y el acto que se dicte al final sea a su petición, no tiene fuerza suficiente para generarlo.

Voluntad. Al exteriorizar un acto administrativo la voluntad debe ser unilateral, de lo contrario estaríamos ante un acto administrativo convencional, entre los cuales la categoría más importante son los contratos administrativos, es decir, el acto debe emanar de un Órgano del Estado actuando en función administrativa. Así, la voluntad del administrado no interviene en la integración del acto, puede ser causa de su integración pero no la integra, digamos pues, que no es un elemento esencial del acto, ni un presupuesto básico o *sine qua non*, pues el hecho que solicite, provoque o acepte una declaración de voluntad administrativa no significa que el administrado lo integre con su voluntad.

Entre el acto administrativo emitido por un órgano de gobierno sin solicitud del particular y el acto administrativo dictado a pedido de éste último, existe una diferencia

de estructura, pero esa diferencia es solamente formal, ya que no altera la naturaleza y esencia del acto.⁹³ Reiteramos que es unilateral en su formación u origen, porque emerge de una sola voluntad: la estatal o pública, aunque haya concurrido como causa de formación del acto la voluntad del gobernado.

A la postura que mantenemos, no es dable considerar a los contratos administrativos en un sentido estricto de actos administrativos, en razón de que en los contratos, resalta como elemento esencial de validez la voluntad de ambas partes contratantes, es decir, se necesitan de dos o más voluntades, según sea el caso, para la existencia del mismo, lo que no sucede con los actos administrativos.

En el derecho común lo que prevalece son los contratos, y lo excepcional es la voluntad unilateral. Así, el contrato es bilateral por el origen y por el sujeto, en tanto que el acto administrativo sólo debe verse a través de su origen sin importarnos la voluntad de a quien se encamina o dirige. Cabe decir que ésta no es la única ni la mejor postura referente a los actos administrativos, pero sí la que nos convence. Cuestión de criterios.

Cualquier Órgano del Estado. Tocante a los Órganos, estos constituyen unidad jurídica permanente, por medio del cual el Estado realiza sus funciones, es una parte importante y esencial de la estructura de todo Estado moderno; de esta manera, cuando nos referimos a cualquiera, contemplamos en forma expresa, a los formal y materialmente administrativos, que por su génesis pertenecen a la administración pública y a los que externan los otros órganos como el Legislativo y Judicial.

Los órganos del Estado los dividimos en dos grandes rubros, los originarios y los derivados; en el primero encontramos la sistematización clásica que se compone del Judicial, Legislativo y Ejecutivo, esto, porque su existencia deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que justifica se les denomine originarios. Por cuanto hace a los derivados, encuentran su naturaleza en las disposiciones secundarias o bien, dimanen de los que en un primer término mencionamos. Empero, existen otros órganos que no los podemos situar en ninguno de estos apartados, pero que emiten actos administrativos, como los híbridos autónomos que encontramos en nuestra realidad social y jurídica, por ejemplo: el Instituto Federal Electoral y Banco de México.

⁹³ Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 12.

Al menos así lo consideran los científicos sociales, al incluir en los tres elementos integradores del Estado al conjunto de instituciones (órganos del gobierno), enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado, que generalmente se les denomina sociedad, y monopolizan el establecimiento de normas dentro de su territorio.⁹⁴ Hoy en día los tres órganos originarios clásicos del gobierno,⁹⁵ Judicial, Legislativo y Ejecutivo, realizan indistintamente funciones normativas, ejecutivas y judiciales. Luego, el legislativo tiene función esencial y preponderante normativa; sin embargo, realiza actos creadores de situaciones jurídicas individuales como es el nombramiento de empleados, convocatorias de licitaciones, etcétera. A su vez, el judicial también pronuncia actos administrativos en su esfera de competencia, como son los ya descritos o los que normalmente realizan los organismos auxiliares que lo componen –Instituto de la Judicatura Federal, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Defensoría Pública Federal, etcétera – sin que se excluyan a los Juzgados y Tribunales de Circuito.

Abarquemos un poco más, por cuanto hace a las facultades administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para encontrarnos con los actos administrativos que comúnmente emite, como son, elegir al presidente de aquella cada cuatro años, conceder licencia a sus integrantes, determinar la adscripción de los Ministros y realizar los cambios necesarios con motivo de la elección del presidente de la misma, designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de las Federaciones, nombrar al Secretario General de Acuerdos, entre otras tantas. Las que son visibles en las diversas fracciones del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, las atribuciones administrativas son posibilidades que confiere el orden jurídico a ciertos órganos estatales – administrativos materiales- para que puedan crear o participar validamente en la creación de reglas jurídicas que no impliquen un acto coactivo o regulación de conductas.⁹⁶

⁹⁴ Hall Jhon A. y G. Jhon Ikenberry, *El Estado*, Madrid, Alianza, 1993, p. 10.

⁹⁵ Aristóteles (*La Política*) es sino el máximo exponente de la división de los órganos del Estado, si el primero en tocar este punto, para que de ahí estudiosos como Jhon Locke (*Ensayo Sobre el Gobierno Civil*) y Montesquieu (*El Espíritu de las Leyes*), aportaran más tarde cosas novedosas y actualizadas al momento histórico en el que vivían, para redundar en la división de poderes; palabra ya superada por la doctrina y sustituida por la de distribución de funciones de los Órganos de gobierno.

⁹⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-U.N.A.M., 1992, p. 96.

Los reglamentos y disposiciones generales, tampoco escapan de las facultades de nuestro Alto Tribunal, como lo prevén las fracciones XIV y XXI del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Empero, quien por antonomasia realiza actividades administrativas y en razón de esa función pronuncia en masa y perennemente actos administrativos, son los diversos organismos que auxilian al ejecutivo federal en la administración pública, aunque en la actualidad resulta alejado de las necesidades del derecho y un tanto descabellado, considerar que únicamente sean éstos los que emiten actos administrativos, ya que los órganos judiciales también exteriorizan en los casos señalados en párrafos anteriores, y cuando no satisfacen pretensiones.

Nosotros incluimos entre aquellos todos los que por su contenido y efectos son tales, provengan de donde provengan, pudiendo tener aspectos diferenciales en cuanto a las formas de manifestación y sistema de impugnación.

La función administrativa, fundamentalmente esta encabezada por los actos que realiza la administración pública, con finalidad de lograr sus cometidos en una sociedad organizada como la nuestra; sin embargo, los órganos originarios o derivados del gobierno al materializar actos administrativos, realizan funciones administrativas.

Tocante a la situación jurídica determinada, nos referimos a que los actos administrativos crean, modifican, transmiten o extinguen derechos y obligaciones, en forma específica, es decir, para una o varias personas, pero no para la generalidad.

El beneficio colectivo, a diferencia del punto anterior, se busca que el resultado de algunos actos administrativos sean colectivos, no obstante, el hecho de que no se obliguen a todas las personas que gozan de él, por ejemplo: si se licita la concesión del servicio de transporte colectivo metro, se obliga al ganador de la licitación a cumplir con ciertas disposiciones que señale la autoridad administrativa; sin embargo, el beneficiario también será de la colectividad que disfrute de ese servicio.

Referente a la **sujeción de normas preestablecidas**, no necesita mayores explicaciones, pues se entiende que todos los actos de las autoridades o aquellos que tienen ese carácter, incuestionablemente deben encontrar apoyo en las normas jurídicas dictadas con anterioridad a su emisión, pues lo contrario resulta ilegal.

3. Elementos y Requisitos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, exige que el acto administrativo debe satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. Por lo que habrá de analizarse con relación a los artículos de las disposiciones secundarias, que señalan cuales son las obligaciones de las autoridades para que superen la adversidad de los recursos administrativos y juicios extraordinarios, sin hacer mayor explicación de las fracciones que no lo necesitan por su lógico contenido.

Artículo 3º. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

El concepto de competencia, incorrectamente se confunde con el de jurisdicción, que son dos términos que expresan ideas diferentes. La única relación radica en que la competencia es una parte de la jurisdicción que es el todo.

La competencia es la medida de la jurisdicción, constituye el límite hasta el cual llega la facultad de las autoridades administrativas, ya se mire ese límite como facultad de pronunciar determinados actos, con arreglo a la ley, ya como potestad de ejercer esa facultad dentro de los límites geográficos en que les es atribuida, o bien, como la atribución de conocer de determinadas pretensiones con atención a las reglas que deciden sobre dicha atribución. Es, en suma, facultades legales específicas con que jurídicamente están investidas las autoridades encargadas de la función administrativa que auxilian al ejecutivo federal en esa rama tan importante.

A mayor abundamiento, la competencia de los órganos que realizan funciones administrativas, es el conjunto de atribuciones, que en forma expresa o razonablemente implícita, confieren las normas jurídicas, y debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia; la competencia condiciona la validez o no del acto administrativo.

Disposición que atiende al contenido del párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, al referirse esta fracción al servidor público creemos innecesaria tal precisión, porque ese señalamiento se pudiese, como se desprende de la exposición de motivos de dicha norma, traducir en cuestionar la *legalidad* del nombramiento de la persona que desempeña un cargo público, cuando la competencia debe radicar en el órgano que lo emite más no en la persona física que lo representa.

Así, la controvertida tesis de incompetencia de origen sostenida por el ilustre jurista y entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -1872 a 1876- Don José María Iglesias, quien en el conocido amparo Morelos,⁹⁷ que resolvió ese Alto Tribunal el 11 de abril de 1874, se determinó que toda autoridad ilegítima es originariamente incompetente, y por ende sus actos violatorios de garantías individuales.⁹⁸

Criterio superado por la postura de Don Ignacio Luis Vallarta, personaje controvertido en la vida política del país pero un genio del derecho, quien ocupando el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio

⁹⁷ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, U.N.A.M., pp. 83-95. Sostiene que todo nace de la ilegitimidad del entonces gobernador de Morelos Francisco Leyva, quien había resuelto perpetuarse en el cargo, mediante una reforma ilegal al artículo 66 de la Constitución del Estado, contraponiéndose a lo establecido por el artículo 149 de ese mismo ordenamiento, pues el primero de los citados señalaba la posibilidad de que el gobernador pudiese ser reelecto cuatro años después de concluido su periodo. Empero, el 5 de diciembre de 1871, se procuró una reforma al artículo 66 determinando que el gobernador si podía ser reelecto para igual periodo siempre que para ello concurriera el voto de las dos terceras partes del Estado, en tanto que el segundo de los numerales obligaba en su fracción I, a que la reformas fueran admitidas a discusión de dos tercios de diputados presentes, la fracción II determinaba reservarse las reformas a la Constitución para que fueran deliberadas por las legislaturas próximas siguientes, y la fracción III, para la aprobación se requería del voto de dos tercios de los diputados presentes. La ilegalidad de la reforma consistió en que no concurrieron las dos terceras partes de los diputados que integraban el Congreso local, que se necesitaban para reformar dicha constitución, como se aprecia del contenido de los debates, pues no se estableció el computo de los votos en el dictamen correspondiente. En razón de lo anterior, al haber promulgado el gobernador Leyva, el 13 de octubre de 1873, la denominada Ley de Presupuesto para el año fiscal de 1874, aprobada por seis legisladores de un total de diez, ya que cuatro no asistieron a la sesión en que se discutió la iniciativa correspondiente, y al haber fundado los hacendados españoles Ramón Portillo y Gómez, Isidro de la Torre, Joaquín García Icazbalceta, Pío Bermejillo y José Toriello Guerra, su demanda de garantías en contra de la ejecución de la citada ley, argumentando que fue expedida por diputados de numero insuficiente para formar *quórum*, ya que Vicente Llamas no debería de ser considerado con tal carácter pues su elección se había realizado en el lugar que era jefe político y había sido promulgada por un gobernador ilegítimo reelegido sin ajustarse a la Constitución Local.

de amparo del quejoso Salvador Donde,⁹⁸ quien reclamó la falta de legitimidad del tesorero de Campeche por vicios en su nombramiento, determinó junto con otros Ministros, en sentencia de 6 de agosto de 1881, que el amparo era improcedente en cuestiones políticas.

Argumentos que hasta hoy tienen aplicación, y en atención a ello, indicar la competencia del funcionario, redundaría en la legitimidad del mismo, por lo que sobra dicho señalamiento en la fracción de análisis.

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NOCIÓN Y DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

La noción de incompetencia de origen, nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales, (presidentes municipales, magistrados y jueces, así como gobernadores) por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos. Las razones aducidas para distinguirla de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales Federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política, la noción de incompetencia de origen así limitada en principio al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo sin embargo extensiva - por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense- a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública. Así, se introduce una distinción esencial entre la llamada "incompetencia de origen" y la incompetencia derivada del artículo 16 constitucional, de manera similar a lo sucedido en otras latitudes

⁹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 25ª edición, México, Porrúa, 1993, p. 596.

⁹⁹ Fix Zamudio, Héctor, *Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen*, México, U.N.A.M., 1994, p. 25-28. Con apoyo en el pensamiento de Vallarta la Suprema Corte negó el amparo al promovente Salvador Donde, en cuanto a su argumento sobre la ilegitimidad de la autoridad que fijó los impuestos reclamados, pero en cambio le otorgó la protección respecto a los propios impuestos, al considerar que los mismos implicaban invasión de las atribuciones federales, interpretando que el artículo 16 de la Constitución Federal se refiere a la competencia y no a la legitimidad de las autoridades, y aclaraba que la competencia se controvierte cuando se niega jurisdicción a las autoridades, por razón de las funciones que la ley le encomienda, del lugar, de la cosa o de las personas que intervienen en el juicio, y la legitimidad cuando la negación de la jurisdicción se funda en la inhabilidad del funcionario, en los vicios de su origen o en cualquier infracción verificada en su nombramiento.

cuando frente a los funcionarios "de jure" se ha creado una teoría de los funcionarios "de facto", esto es, aquellos cuya permanencia en la función pública es irregular, bien por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación según cierto sector de la doctrina, bien por ineficacia sobrevinida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad o inhabilitación, según otros autores. El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial: mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa. Por lo tanto, ni los tribunales de amparo ni los ordinarios de jurisdicción contencioso-administrativa federal, por estar vinculados al concepto de competencia del artículo 16 constitucional, reproducido en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, pueden conocer de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada; lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.¹⁰⁰

A mayor abundamiento remontémonos a los siguientes criterios, que nos ilustran al respecto.

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de

¹⁰⁰ Tesis aislada, registro 228527, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989, p. 390.

los Estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.¹⁰¹

LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Si en la vía constitucional se aduce que un servidor público carece de legitimación y competencia para actuar se hace menester precisar que, legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona. En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina "autoridad", abstracción hecha de las cualidades del individuo, verbigracia, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia. Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público. De lo anterior se puede comprender que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo. Asimismo, pueden existir autoridades que siendo ilegítimas los actos que emanen de las mismas sean legales porque el órgano de quienes son sus titulares sí tenga competencia para actuar, sin que los tribunales de amparo puedan analizar la legitimación en esos términos, cualquiera que sea la irregularidad alegada (incompetencia de origen), ya que aquéllos sólo están vinculados al concepto de competencia en términos del artículo 16 de la Ley Suprema.¹⁰²

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

Tocante al objeto del acto administrativo, es la materia o contenido sobre lo que decide, certifica, valora u opina. El objeto debe ser cierto, claro, preciso, o posible física o jurídicamente, con un contenido natural, que forma parte necesariamente del acto y

¹⁰¹ Tesis de jurisprudencia 291, registro 394247, quinta época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo VI, parte S. C. J. N., p. 195.

sirve para individualizarlo; y un contenido implícito, es el que no se establece expresamente, pues esta determinado por la ley.

El objeto no debe ser prohibido por el orden normativo. La ilegalidad del objeto puede resultar en la violación de normas jurídicas, debiéndose precisar la disposición adoptada por la autoridad administrativa; es necesario señalar de que acto se trata, a que personas o cosas afecta y en que tiempo y lugar habrán de producirse los efectos requeridos.

La precisión y certeza físico-jurídico del objeto debe ser razonable y posible de hecho.

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

Ya nos referimos al interés público en párrafos anteriores.

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe constar por escrito; es la regla general porque la escritura, es el método de intercomunicación humana que se realiza por medio de signos visuales que constituyen un sistema que busca sea completo, es decir, que puede expresarse sin ambigüedad todo lo que manifiesta y decide una o más lenguas determinadas, y que se caracteriza por una correspondencia más o menos estable entre los signos gráficos y los elementos de la lengua que transcribe. Tales elementos pueden ser palabras, sílabas o fonemas (unidad mínima de una lengua que distingue una realización de otra).

Los sistemas de escritura tienden a ser conservadores, incluso no faltó en sus orígenes la atribución de ser un regalo de los dioses. Todo cambio o modificación ortográfica plantea grandes dudas, e incluso en los congresos de lingüistas que se plantean la necesidad de reformar la ortografía para eliminar pequeñas

¹⁰² Tesis aislada I.8o.A.16 A, registro 187767, novena época, Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, febrero de 2002, p. 868

incoherencias, existen grandes resistencias para llevarlo a cabo, y es difícil llegar a acuerdos y compromisos.

Los antecedentes de la escritura¹⁰³ han permitido conocer diversos documentos de basta ayuda para la humanidad, y en el mundo de la ciencia jurídica se logra certeza legal de las relaciones entre las autoridades con los particulares o entre las mismas.

Tocante a la firma, la ley no define en que consiste; empero, según el diccionario de la lengua, se entiende por firma el nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rubrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se diga, o bien el nombre y apellido de una persona que no usa rubrica o no debe usarla, puesta al pie de un documento,¹⁰⁴ teniendo como repercusión la falta de aquella en los documentos expedidos por las autoridades la falta de validez.

FIRMA FACSIMILAR. EL DOCUMENTO EN QUE SE CONTIENE CARECE DE VALIDEZ. De la definición proporcionada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, del vocablo firma, consistente en: "El nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena para darle autenticidad o para obligarle a lo que en él se dice.", se concluye que el documento en que aparece una firma facsimilar carece de validez, habida cuenta de que ésta consiste en una imitación o reproducción de la firma autógrafa, por lo que en esa hipótesis no es posible atribuir la autoría de tal documento a la persona cuya firma en facsímil fue estampada, pues es evidente que el sello en que se contiene pudo inclusive asentarse sin su consentimiento.¹⁰⁵

FIRMA. MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. El artículo 16 constitucional señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. De ese lenguaje se desprende que el mandamiento escrito debe estar

¹⁰³ El primer escrito que se conoce se atribuye a los sumerios de Mesopotamia y es anterior al 3000 a.C. En el caso de los egipcios se conocen escritos que proceden de unos cien años después. En la última mitad del segundo milenio antes de Cristo los pueblos semíticos que vivían en Siria y Palestina tomaron el silabario egipcio bajo la forma más sencilla y reducida.

¹⁰⁴ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 25ª edición, México, Porrúa, 1999, p. 375.

¹⁰⁵ Tesis aislada VI.2o.115 K, registro 196659, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo VII, marzo de 1998, p. 790.

firmado por esa autoridad competente, porque desde el punto de vista legal es la firma lo que da autenticidad a los escritos (o la huella digital, con testigos, cuando ello procede). Es decir, un mandamiento escrito sin firma no puede decirse procedente de la autoridad competente, ni de ninguna otra. Y así como no podría darse curso a una demanda de amparo carente de firma, de la misma manera no puede darse validez alguna a un oficio o resolución sin firma, aunque según su texto se diga proveniente de alguna autoridad. Por otra parte, para notificar un crédito fiscal al presunto deudor del mismo, es menester que el notificador le dé a conocer el mandamiento escrito y, por ende, firmado, de la autoridad que tuvo competencia para fincarle el crédito, pues sería incorrecto pensar que la firma del notificador pudiera suplir la firma de la autoridad competente de quien debió emanar el fincamiento del crédito, ya que esto violaría el artículo constitucional a comento, al no ser el notificador autoridad competente para fincar créditos, sino sólo para notificarlos. Este tribunal no ignora que puede ser cómodo para algún organismo fiscal girar notificaciones y liquidaciones sin necesidad de motivarlas, fundarlas, ni firmarlas, pero también estima que un concepto de comodidad o eficiencia así concebido de ninguna manera es fundamento legal bastante para derogar una garantía constitucional, de lo que surgiría, sin duda alguna, un mal social mayor. Pues es claro que las garantías constitucionales no pueden ni deben subordinarse al criterio de eficiencia de empleados o funcionarios administrativos.¹⁰⁶

La exigencia de que los actos de las autoridades se encuentren firmados, es en estricto sentido, es decir, debe ser firma ológrafa del servidor público, no basta el faximil de la misma y menos la carencia de firma, pues de ser así, dicho acto debe ser declarado nulo totalmente, pensar lo contrario¹⁰⁷ no sólo significa ignorar el derecho sino también atentar a los principios generales que soportan la existencia de aquel.

FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACIÓN DE CREDITOS FISCALES. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento

¹⁰⁶ Tesis de jurisprudencia 670, registro 391560, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, p. 489.

¹⁰⁷ Tesis aislada VI.3o.A.129 A, registro 184650, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, marzo de 2003, p. 1725. Rubro: FIRMA FACSIMILAR. LA NULIDAD QUE SE DECLARE RESPECTO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE ADOLEZCA DE ESE VICIO, DEBE SER PARA EFECTOS.

de autoridad esté fundado y motivado, debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que ésta es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad.¹⁰⁸

Por disposición constitucional ninguna ley debe autorizar que los actos de autoridades se pronuncien en forma diversa a la escrita. Lo que no se traduce en la inexistencia de actos administrativos verbales, en razón de la posibilidad inminente de emitir actos administrativos de este tipo, con independencia de la suerte que puedan correr ante los tribunales administrativos o jurisdiccionales, por la naturaleza contraria a lo que la Constitución Federal ordena; empero, en el derecho administrativo extranjero,¹⁰⁹ son admisibles los actos administrativos verbales dejando constancia escrita. En este orden de ideas, adviértase que efectivamente la teleología de la constancia escrita es producir certeza jurídica de lo que ahí consta, que el dejar abierta la posibilidad de *“salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición”* se desatiende al contenido constitucional.

Es por eso, que si de las actuaciones de un recurso administrativo, juicio contencioso o juicio de garantías, el recurrente o quejoso demuestra que una autoridad verbalmente ha dado una orden de desposesión, es evidente que tal orden no está fundada ni motivada, lo que implica violación directa a las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución General de la República.

V. Estar fundado y motivado;

No necesita mayores explicaciones que el contenido de las posteriores tesis de jurisprudencia.

¹⁰⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J.2/92, registro 206419, octava época, Segunda Sala, G. S. J. F., tomo 56, agosto de 1992, p. 15.

¹⁰⁹ En España el artículo 41, 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos, distingue dos supuestos diferentes de actos verbales; el primero, cuando se trata de actos verbales sin carácter de resolución, la constancia escrita se efectuara y firmará por el órgano inferior que lo recibirá oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede mediante la fórmula “De orden”; el segundo, cuando se trate de resoluciones, el titular de la

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.¹¹⁰

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL. Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.¹¹¹

Sin embargo, cabe precisar que la carencia absoluta de fundamentación y motivación trae como consecuencia, que el amparo sea concedido plenamente.

competencia deberá autorizar con su firma una relación de las que haya dictado en forma verbal, con expresión de su contenido.

¹¹⁰ Tesis de jurisprudencia 73, registro 390963, séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, p. 52.

¹¹¹ Tesis de jurisprudencia 674, registro 391564, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, p. 493.

ACTO ADMINISTRATIVO CARENTE DE MOTIVACION O FUNDAMENTACION. AMPARO TOTAL Y NO PARA EFECTOS. Si el acto administrativo consistente en oficio en que se ordena embargo precautorio en contra de la quejosa, adolece de una adecuada motivación, porque en él no se enumeran en forma explícita las causas materiales y de hecho que hubiesen dado lugar a la emisión de la orden de embargo, limitándose a mencionar en forma vaga que se conocen importantes irregularidades que impiden la práctica normal de la revisión fiscal; procede conceder contra el mismo el amparo y protección de la Justicia Federal en forma total y no sólo para efectos de que se subsane la omisión; pues no siendo el acto reclamado intrínsecamente inconstitucional, sino que la falta de motivación de que adolece impide juzgar en cuanto al fondo tal acto, porque se desconocen los motivos verdaderos que lo sustentan, por ello no puede pedirse a la autoridad ordenadora que emita un nuevo acto en el que se subsane la omisión de que se trata; pero la concesión del amparo tampoco significa que la autoridad responsable no pueda emitir un nuevo acto en contra de la quejosa, siempre y cuando reúna los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional.¹¹²

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

Esta fracción reproduce, palabras más palabras menos, parte del párrafo segundo del numeral 14 de la Constitución Federal, que contiene como especie la garantías de seguridad jurídica desprendida de la garantía general de audiencia a favor de los gobernados, específicamente, que las autoridades deben atender a las normas preestablecidas al emitir sus actos.

Un deber que tiene toda autoridad es la de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, como requisito de validez para privar a los gobernados de los bienes jurídicos tutelados por las garantías constitucionales, que implica el conocimiento de todas aquellas leyes adjetivas que norman los diferentes procedimientos existentes en nuestro sistema jurídicos.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO

¹¹² Tesis aislada IX.10.28 A, registro 208999, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F. , tomo XV-I, febrero de 1995, p. 134.

PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.¹¹³

La garantía de debido proceso, es aplicable en todos los ámbitos jurisdiccionales; en el administrativo es dar oportunidad al administrado de exponer razones, ofrecer y reproducir pruebas, así como demostrar la ilegalidad del acto que afecta su esfera jurídica.

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

Esta fracción refiere a la materialización de la voluntad administrativa, la que se traduce en la exacta precisión del contenido del acto administrativo, siendo el error un vicio cuando el administrador radica un acto distinto del que tenía la voluntad de dictar, quería hacer una cosa y firmó otra. El error prescinde del deseo de causar daño, digamos que es un mero descuido, pues si éste fuese un elemento del mismo ya no estaríamos en presencia de error en el objeto del acto, si no de dolo.

Tocante al motivo, consiste en precisar las circunstancias de hecho y de derecho, que dan origen a la emisión del acto; aclaran y facilitan la recta interpretación de su sentido y alcance, por constituir un elemento esencial del mismo. Es una necesidad tendente a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales y, desde el punto de vista del administrado, traduce una exigencia fundada en una mayor protección de los derechos individuales, ya que de su

¹¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, registro 200234, novena época, S. J. F. y G., tomo II, diciembre de 1995, p. 133.

cumplimiento depende que aquél pueda conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones justificativas del acto.

La causa del acto administrativo son los antecedentes de hecho o derecho que en cada caso llevan a su emisión, que deben concurrir al tiempo de dictarlos. Hay falta de causa o motivo de estos cuando los hechos invocados como antecedentes que justificarían su emisión fueren falsos o el derecho para ello tampoco existiere. La causa y motivo constituyen un elemento esencial del mismo.

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

Definitivamente que este apartado también tiene que ver con la voluntad administrativa, que esta compuesta por la voluntad subjetiva del servidor público y la voluntad objetiva del legislador; la voluntad administrativa debe ser libre y conciente sin que medie violencia física o moral, no debe ser inducida a error, ni en el puede obrar el dolo. A su vez, aquel consiste en la voluntad y conciencia del administrador de querer emitir el acto con maquinaciones insidiosas, propaganda engañosa, habladerías o procedimientos análogos de tal modo que, si no fuera por tales artimañas no se habría pronunciado. En quien provoca dolo hay una intención deliberada de engaño.

A diferencia de la violencia que es susceptible de ser impuestas por terceras personas, el dolo proviene necesariamente de una, de quien externa el acto administrativo y pudiendo evitar los efectos que va a producir, no lo hace. Un ejemplo de dolo podría ser el caso en que el administrador ejercía una atribución discrecional, por lo que podía dictar o no el acto a su elección, y decide hacerlo sobre la base de manifestaciones falsas, probanzas adulteradas, documentos falsificados, etcétera.

X. Mencionar el órgano del cual emana;

Es necesario cumplir con ello porque permite a los gobernados conocer de que autoridad proviene el acto de molestia o privación, pues de lo contrario se carecería de elementos para impugnarse. Este requisito no obliga que el órgano sea competente.

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

Fracción que enumera los requisitos que las autoridades administrativas están obligadas a señalar al emitir sus actos administrativos, a fin de evitar vulnerar la garantía de audiencia que establece el párrafo segundo del artículo 14, de la Constitución Federal, y que con datos diferentes a los reales se deje al gobernado en estado de indefensión.

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

Corre la misma suerte de la fracción anterior, se sujeta a la competencia por territorio y la fecha de emisión permite al gobernado conocer el tiempo que tiene para poder impugnarlo por la vía administrativa o jurisdiccional extraordinaria.

XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

La finalidad es atender la garantía de audiencia y facilitar todos los datos para una oportuna defensa, además que permite tomar en cuenta el momento en que la notificación comienza a surtir sus efectos¹¹⁴ para el fin práctico de hacer valer el medio de impugnación condigno.

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

En razón de que los actos administrativos se presumen válidos desde su expedición, con lo dispuesto en esta fracción se da oportunidad al gobernado de conocer el medio de defensa que tiene a su alcance. Sobre el término de "tratándose de actos recurribles", es ocioso, porque todos los actos administrativos que exterioriza la administración pública son recurribles cuando causan agravio en la esfera jurídica de los gobernados, ya a través de los recursos condignos o el juicio de nulidad respectivo.

¹¹⁴ Tesis aislada VIII.1o.54 A, registro 183490, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1784. Rubro: NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. SURTE EFECTOS AUN CUANDO LA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRE DE VACACIONES, PERO NO CORRE EL TÉRMINO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD.

No acatar tal disposición llevaría a la procedencia del juicio de amparo como lo dispone al siguiente jurisprudencia.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY. Si bien es cierto que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 49, de rubro: "AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.", sostuvo que conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando previamente no se agota el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de este ordenamiento, también lo es que tal improcedencia debe entenderse condicionada a que en el acto administrativo se hubiera cumplido con el requisito exigido por el artículo 3o., fracción XV, de la ley últimamente citada, esto es, de mencionar los recursos que procedan, lo cual resulta imprescindible para brindar certeza jurídica a los afectados acerca del medio de impugnación pertinente, sobre todo si se toma en cuenta que por virtud del artículo segundo transitorio de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se derogaron los recursos administrativos previstos en las diversas leyes especiales y se instituyó, en el mencionado artículo 83, el recurso de revisión como único medio de impugnación de los actos administrativos regidos por dicha ley, con la finalidad de eliminar situaciones procesales confusas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los gobernados; de lo contrario, es decir, de estimar que el juicio de amparo resulta improcedente cuando no se agota el medio de defensa ordinario, a pesar de que éste no se haya mencionado en el acto administrativo, las disposiciones antes señaladas, establecidas por el legislador para beneficiar a los afectados por esos actos, podrían generarles más problemas y confusión sobre la pertinencia de la vía por la multiplicidad de recursos administrativos que existían en las diversas leyes especiales, máxime que la mayoría de estas legislaciones no hacen remisión alguna a la referida ley

adjetiva. Además, si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio motivado por la inobservancia de esa disposición que se estableció en beneficio del administrado, para su defensa, y no para confundirlo.¹¹⁵

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Este apartado refiere al principio de congruencia que deben tener las resoluciones administrativas, consiste en que el acto administrativo derivado de aquellos debe dictarse atendiendo lo propuesto por los gobernados y a la propia Ley, es decir, dándole razón o negándosele, pero tomando en cuenta las manifestaciones de éstos. Por ende, existe incongruencia en un acto administrativo de tal naturaleza cuando introduce elementos ajenos a los verdaderamente planteados o bien, la autoridad administrativa aborda cuestiones no solicitadas. Al respecto resultarían aplicable por lo que indican los siguientes razonamientos.

SENTENCIA AGRARIA, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA QUE DEBE GUARDAR LA. El principio de congruencia que establece el artículo 189 de la Ley Agraria, implica la exhaustividad de las sentencias, en el sentido de obligar al tribunal a decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta todos y cada uno de los argumentos aducidos, de tal forma que se resuelva sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate; así, el principio de congruencia consiste en que las sentencias, además de ser congruentes en sí mismas, en el sentido de no contener resoluciones, ni afirmaciones que se contradigan entre sí -congruencia interna-, también deben de ser congruentes en el sentido de resolver la litis tal y como quedó formulada -congruencia externa-. Luego, si el tribunal agrario señaló ser competente para resolver y no obstante, con posterioridad afirmó lo contrario, pero además declaró improcedente la acción de nulidad y después de ello analizó la excepción de cosa juzgada, la que consideró procedente, para finalmente, declarar inoperante la figura jurídica denominada nulidad de juicio "fraudulento" y, apoyándose en la existencia de la cosa juzgada, estimar, a su vez, improcedente la acción y absolver al demandado en el juicio agrario, entonces, al

¹¹⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2002, registro 394619, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 351.

emitir tales consideraciones, contrarias, desvinculadas y desacordes entre sí, el tribunal agrario responsable dejó de observar el referido principio, lo que se tradujo, en perjuicio de la quejosa, en violación del referido artículo 189 y, en consecuencia, de sus garantías de legalidad y seguridad que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales.¹¹⁶

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.¹¹⁷

CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE. El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recurso.". Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes

¹¹⁶ Tesis asilada VII.1o.A.T.35 A, registro 190076, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, marzo de 2001, p. 1815.

respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.¹¹⁸

Nota: El artículo 229 del Código Fiscal de la Federación a que se refiere esta tesis, actualmente es el 237.

Hemos concluido el análisis de los elementos y requisitos de los actos administrativos, que generalmente emiten la mayoría de los organismos que integran la administración pública federal y regulados en los términos ya precisados, a excepción de los citados por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; mismos que de no llegar a satisfacer uno de los requisitos mencionados pueden impugnarse ante el superior jerárquico de la dependencia que los pronunció. Así, la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3º de la Ley citada, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

Consecuentemente, el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiese ordenado.

Referente a la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo en estudio, producirá la anulabilidad del acto administrativo. Razón por la que el acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos

¹¹⁷ Tesis de jurisprudencia I.1o.A. J/9, registro 195706, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo VIII, agosto de 1998, p. 764.

administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del mismo. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regulan esta situación de invalidez de los actos administrativos.

Empero, por la importancia que revisten los actos administrativos fiscales, se reproduce el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación que señala los requisitos que deben contener; y a efecto de no ser tautológicos, se tienen por reproducidas las explicaciones de las fracciones del artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo analizado.

Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Esencialmente son los mismos, y por lo que hace a su nulidad o anulabilidad, debe estarse a lo determinado por el diverso 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada.

¹¹⁸ Tesis de jurisprudencia I.3o.A J/30, registro 194838, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 638.

CAPÍTULO TERCERO

GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO

1. Justificación y definición del juicio de amparo.

El hombre ha tenido necesidad de unirse con sus semejantes a fin de satisfacer exigencias comunes, desde la polis griega hasta la forma de organización que hoy conocemos como Estado. La necesidad aparece como fundamento mismo de toda actividad humana que a su vez modifica las molestias. Los integrantes de una sociedad organizada satisfacen esta situación mediante el trabajo.

Así, las necesidades se vuelven deseos cuando el individuo las reconoce y asume por su situación y conflictos; las confronta conscientemente con el objeto y con el goce que pueden aportarle; convierte estas necesidades en trabajo, producto, obra, y a través de todo ello las satisface.¹¹⁹

Empero, para tener un mínimo de legitimidad para sí y un control del poder¹²⁰ que ejerce, es indispensable que se proyecte más allá de las motivaciones y justificaciones originales; extienda y consolide sus tendencias de desarrollo a través de estrategias que fortalezcan su prestigio, manteniendo supremacía y la de los grupos que encarnan y detentan el poder; digamos que todo Estado presupone las fracturas, las divisiones y conflictos en la sociedad, porque existe a partir y a través de ellas, tiende hasta cierto punto a mantenerlas e instrumentarlas. Por lo mismo se abre necesariamente a las tensiones, contradicciones, conflictos, antagonismos de la sociedad, sin que pueda ignorarlos ni eludirlos; los capta y debe resolverlos. Así, por sus funciones de medición y arbitraje sobre todo, no puede liberarse totalmente de la presencia, la presión, el control de la sociedad y de sus grupos. Se vuelve sede, campo, objeto, teatro, presa de las luchas políticas entre clases y sectores, las

¹¹⁹ Kaplán, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, U.N.A.M., 1993, p. 72.

¹²⁰ Sánchez Sandoval, Augusto, *Control Social en México, Distrito Federal*, México, U.N.A.M., 1988, p. 24. Poder es la fuerza de voluntad de un sujeto particular o colectivo, capaz de imponer su decisión a otros mediante la amenaza a bienes comunes o privados sino se someten a ella; puede institucionalizarse a través del discurso, de la intimidación y del miedo, los criterios de verdad particulares que desea, aunque no sean conscientes y sean totalmente arbitrarios, respecto de la conciencia de lo real del grupo.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

interioriza en su seno, reflejada y encarnada en rivalidades y conflictos de agentes, grupos de interés y presión, fracciones, aparatos, instituciones, poderes diversos.

El aparato del Estado puede ser afectado por la megalomanía de las personas que lo integran y dirigen, originando conflictos en el poder estatal que desencadenan crisis, conspiraciones, revoluciones, revueltas populares, guerras civiles, llamados a la ayuda extranjera. Totalmente una inestabilidad social. Para evitar este tipo de situaciones ha procurado que el actuar de los órganos del Estado no sea abusivo y arbitrario, es decir, que sus actos estén regulados a través de normas jurídicas. En esta tesitura, el Estado no es ni puede ser otra cosa que la garantía del orden, del equilibrio, en una palabra, de la justicia. Por ello debe estar sujeto a limitaciones precisas. Su poder debe detenerse ante la majestad del hombre, del hombre solo, del hombre débil que no obstante es su única fuente; porque resume y concreta el poder de todos, al servicio de todos. Este es el único concepto legítimo del poder público. Por tanto, el poder de un individuo o de un grupo, ejercido de hecho para su propio beneficio, es un crimen contra la dignidad humana y lleva al hombre a levantamiento armado o a la sumisión total en su más grande expresión, la esclavitud.

Nace entonces el estado de derecho, que es el sometimiento de los órganos del Estado – todos – al ordenamiento jurídico preestablecido, con la finalidad de lograr la tutela de los derechos del gobernado. En nuestro derecho patrio por disposición del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adopta la forma de estado federal con gobierno republicano.

Al estado de derecho también se le conoce como estado constitucional, en el cual los órganos administrativos y los judiciales están regidos por normas funcionales, que no consisten en un poder o mandato en blanco, dentro de que límites pudiera establecerse libremente el derecho, sino en preceptos de naturaleza material que podrán ejecutar en forma creadora, pero no deliberadamente.

El carácter más destacado del estado de derecho no es la sola presencia de un ordenamiento jurídico, sino su calidad material, es pues, la juridificación,¹²¹ que concurre para su defensa.

A la altura de nuestros días, existe unanimidad doctrinal en caracterizar el modelo actual de Estado de Derecho por cuatro principios fundamentales, cuales son: a) la soberanía

¹²¹ Díez, Manuel María, *op. cit.*, p. 123.

popular; b) el principio de legalidad; c) la división de poderes; d) el reconocimiento a nivel constitucional de una tabla de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.¹²²

Analicemos cada uno de los principios enumerados en el párrafo que antecede, exponiendo nuestro punto de vista al respecto; sosteniendo que la **Soberanía**, es el poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos. En el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás: puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra, o regular su estructura política; en la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas es el principal organismo legal que ejerce un control sobre la soberanía de forma relativa y de modo consensuado. Sin embargo, en las democracias modernas el ejercicio de la soberanía se ve limitado en los momentos en los que la supervivencia está en juego, por ejemplo, en épocas de guerra.

La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio como por parte de los demás, que su autoridad gubernativa es suprema.

Empero, en las postrimerías del siglo XX la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y capital, y la penetración mundial de los medios de comunicación se combinaron con el propósito de limitar la libertad de acción de los estados; estas tendencias han estimulado un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía. Limitaciones informales a la independencia vienen acompañadas en algunas áreas, en especial Europa occidental, de proyectos de integración interestatal, caso de la Unión Europea, considerado por unos como una alternativa al Estado nacional y por otros como la evolución de nuevos y mayores estados. Sea cual sea el efecto de este proceso, el concepto clásico de Estado como entidad en cierto modo cerrada, cuyas transacciones internas son mucho más intensas que sus actividades interestatales, ha

¹²² Roca Roca, Eduardo, *Casos Prácticos de Derecho Administrativo*, Granada, Comares, 1996, p. 7.

pasado a la historia conforme han ido surgiendo nuevas formas de colaboración e integración interestatal más flexibles.

En este sentido, la globalización paso de ser un hecho inadvertido y se convirtió en un fenómeno que ha merecido atención no solo por los economistas de diversas tendencias, sino también por especialistas de las más variadas disciplinas.¹²³

Aunado a lo anterior, consideramos que la **Globalización** no tiene porque contraponerse con la soberanía de los países, ya que la primera de las mencionadas tendrá cabida en el reconocimiento que cada país le otorgue; en consecuencia, un país que participa en planes, programas o proyectos transnacionales, seguramente sabe, porque requiere de su voluntad para que esto suceda, de las obligaciones y derechos que adquiere. La no participación en ellos no se traduce en una defensa hermética de la soberanía, sino en el simple hecho de no querer compartir obligaciones comunes.

La globalización, es un concepto que pretende describir la realidad inmediata como una sociedad planetaria, sin fronteras, barreras arancelarias, diferencias étnicas, credos religiosos, ideologías políticas y condiciones socio-económicas o culturales; es resultado de la internacionalización de los procesos económicos, conflictos sociales y fenómenos político-culturales, que en sus inicios, se ha venido utilizando para describir los cambios en las economías nacionales, cada vez más integradas en sistemas sociales abiertos e interdependientes, sujetas a los efectos de la libertad de los mercados, las fluctuaciones monetarias y los movimientos especulativos de capital.

Máxime que la soberanía no es como la virginidad, que si se pierde una vez, se pierde para siempre.¹²⁴

El principio de legalidad, postula la primacía de las normas jurídicas; la sumisión total de cualquier acto de autoridad por escueto que sea, es el bloque de legalidad. Viene a convertirse en el eje central del régimen jurídico. En este principio se articulan una serie de reglas, las cuales resultan actualmente sancionadas por nuestro

¹²³ Saucedo González, José Isidro, *Posibilidades de un Estado Comunitario Hispanoamericano*, México, U.N.A.M, 1988, p. 73.

¹²⁴ González Oropeza, Manuel, *Secuestrar para Juzgar. Pasado y Presente de la Justicia Extraterritorial*, México, U.N.A.M., 1999, p. 151; cita, Averabon, Lord Geoffrey Howe of, *The Role of Law in international affairs*, University of Pittsburgh Law Review, vol. 55, 1994, p. 283.

derecho positivo;¹²⁵ y un formidable recurso contra el absolutismo, presente en la antigüedad, en forma de Rey altanero o actualmente de un gobernante despótico.¹²⁶

Los actos administrativos en general no escapan de esta disposición, que consiste en que cada una de las acciones administrativas se hayan condicionadas por una ley formal, de la que debe resultar la licitud o la necesidad jurídica de la acción administrativa en cuestión. Quiere decir entonces que la actividad administrativa encontrara límites en su acción, y ellos están señalados en el ordenamiento jurídico. El primer límite de las autoridades lo encontramos en la Constitución Federal; no es concebible que la actividad administrativa desconociera lo dispuesto por los artículos 14 y 16, del ordenamiento citado.

Digamos pues, que mientras el principio de legalidad no sea atendido por las autoridades, se traduce en un derecho subjetivo a favor del gobernado del que puede hacer uso; porque el conjunto de normas que disciplinan las relaciones entre los organismos del Estado y los particulares, son normas materiales que al establecer la demarcación entre los intereses jurídicos públicos y los jurídicos individuales, fija un límite, que la actividad administrativa no puede superar sin producir una lesión de los derechos subjetivos que se reconocen a los particulares frente al Estado y sin generar, en consecuencia, y a cargo de la autoridad, la correspondiente indemnización legal por el daño jurídico producido.

Los límites de los actos de las autoridades, incluyendo a los administrativos, deriva de las normas jurídicas y deben limitarse a la observancia de la misma. Al respecto Don Genaro David Góngora Pimentel, recurre a la novela "La Cuarta K" de Mario Puzo, y cita un apartado que dice:

Todo el mundo conoce o ha oído hablar de la majestad de la ley. Está dentro del poder del estado el controlar a la organización política que permite la existencia de la civilización. Esto es cierto. Sin el imperio de la ley, todos estaríamos perdidos. Pero recuerden siempre que la ley también está llena de mierda. Se quedó mirando a los estudiantes, sonrió y añadió – Yo puedo esquivar cualquier ley que ustedes promulguen. Se puede retorcer la ley, deformarla, para servir a una civilización corrompida. El rico

¹²⁵ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen III*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 10.

puede escapar a la ley y, a veces, hasta el pobre tiene suerte en ello. Algunos abogados tratan a las leyes como los chulos tratan a las mujeres. Los jueces venden la ley, y los tribunales la traicionan. Todo eso puede ser cierto, pero recuerden también que no disponemos de nada que funcione mejor. No existe otra forma de establecer un contrato social con nuestros semejantes.¹²⁷

Parcialmente nos unimos a esta exposición del hombre organizado en sociedad a través del derecho; porque fuera del derecho lo que hay son personas humanas, individuos entrañables e irreductibles, los hombres de carne y hueso, los sujetos auténticamente individuales (cada cual con su propio corazoncito), únicos e incanjeables;¹²⁸ lo que en la actualidad provocaría una crisis existencial humana.

Los **derechos fundamentales**, en su concepto parecen adolecer de una vaguedad congénita, que a su vez resulta insuperable si no es por vía de alguna definición estipulativa. En el lenguaje corriente, pero también en círculos lingüísticos más tecnicados, los derechos del hombre se invocan con alta carga emotiva para referirse prácticamente a cualquier exigencia moral que se considere importante para la persona, para una colectividad o para todo un pueblo, y cuyo respeto o satisfacción se postula como una obligación de otras personas, en particular de las instituciones políticas nacionales o internacionales. Naturalmente ello ha facilitado, no ya un cierto abuso lingüístico, sino también a veces una utilización meramente retórica o propagandista de la expresión, de manera que podemos encontrar la bandera de los derechos humanos encubriendo realidades o proyectos políticos contradictorios entre sí.

Las expresiones tales como derechos fundamentales, derechos constitucionalmente protegidos, derechos del hombre o derechos humanos, derechos naturales, derechos absolutos, derechos imprescriptibles, derechos inalienables e inderogables, etcétera, contienen el uso frecuente, promiscuo e indiscriminados de tales formas lingüísticas,

¹²⁶ Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 16.

¹²⁷ *La Suspensión en Materia Administrativa*, 5ª edición, México, Porrúa, 1999, p. 14.

¹²⁸ Recasens Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, 10ª edición, México, Porrúa, 1994, p. 269.

entendidas sustancialmente como sinónimos, confusión que hoy día, a nuestro parecer no es admisible.¹²⁹

En esta tesitura los derechos fundamentales han sido seguramente víctimas de su propio éxito, heredado a su vez del extraordinario prestigio acumulado por los derechos naturales.

Estos, en efecto, aparecen como la dimensión subjetiva y, al mismo tiempo, como la clave bóveda de aquella filosofía política liberal que hizo del individuo el centro y la justificación de toda organización política, que rehusó ver en el Estado una finalidad propia, trascendente o transpersonal a los derechos e intereses de cada uno de sus miembros y, por tanto, que concibió el ejercicio del poder como un proceso que tenía su punto de partida y su juez supremo en la voluntad de ciudadanos iguales.¹³⁰

No constituyen, como característica ética, cultural e histórica – es decir, prejurídica – una concepción cerrada y acabada que los ordenamientos positivos tan sólo pueden acoger o rechazar en su totalidad, sino más bien un concepto abierto a distintas concepciones y desarrollos

Se hace necesario, conocer la postura de Luigi Ferrajoli, quien da una definición teórica, puramente formal o estructural, de derechos fundamentales, sosteniendo que:

Los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y *por status*, la condición de un sujeto prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

La ciudadanía y la capacidad de obrar han quedado hoy como las únicas diferencias de *status* que aun delimitan la igualdad de las personas humanas; y pueden ser asumidas como los dos parámetros, el primero superable, y el segundo insuperable,

¹²⁹ Hernández Martínez, María del Pilar, et al, *Congreso internacional sobre el 75º aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –Constitución y derechos fundamentales*, México, U.N.A.M., 1993, pp. 253-254.

¹³⁰ Prieto Sanchis, Luis, *El Derecho y la Justicia. Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2000, p. 501.

sobre los que fundan dos grandes divisiones dentro de los derechos fundamentales: la que se da entender derecho de personalidad y derecho de ciudadanía, que corresponden respectivamente a todos, o sólo a las personas con capacidad de obrar.

131

Cruzando las dos distinciones obtenemos cuatro clases de derechos: *los derechos humanos*, que son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos; por ejemplo: conforme a nuestra Constitución, el derecho a la vida y a la integridad de las personas, la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y a la educación y las garantías penales y procesales. *Los derechos públicos*, que son los derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos, como el derecho de residencia y circulación en el territorio nacional, los de reunión y asociación, el derecho al trabajo.

Los derechos civiles, que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar, como la potestad negocial, la libertad contractual, la libertad de elegir y cambiar de trabajo, el derecho de accionar en juicio y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifieste la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado.

Los derechos políticos, que son, en fin, los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar como el derecho de voto, el de sufragio pasivo, el derecho de acceder a cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se funda la representación y la democracia política.¹³²

Tradicionalmente se discute cual es la verdadera naturaleza de los derechos fundamentales; para unos, los derechos fundamentales son derechos anteriores a la Constitución y al ordenamiento jurídico, y derivan de la propia naturaleza (tesis iusnaturalista); para otros, en cambio los derechos fundamentales sólo existen en la medida en que se establecen en el ordenamiento jurídico (tesis positivista); un tercer grupo, por fin, cree que los derechos fundamentales proceden de un orden de valores anterior al ordenamiento, pero que solo adquieren naturaleza de derechos por su positivización (tesis mixta).

Cualquiera que sea el fundamento que quiera darse a los derechos fundamentales, lo cierto es que, desde el punto de vista jurídico, su análisis y estudio debe realizarse a

¹³¹ *Derechos y garantías, La Ley del más débil*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2001, p. 37.

partir de su regulación en el ordenamiento, primero en la Constitución luego, en su caso, en normas. Esa es la dimensión que constitucionalmente importa y sólo a partir de ella puede entenderse su auténtico alcance jurídico.¹³³

Los derechos fundamentales son por tanto un elemento estructural del estado de derecho, de manera que difícilmente pueden concebirse ambos como realidades separadas; sólo allí donde se reconocen y garantizan existe el estado de derecho y sólo donde ésta establecido puede hablarse de auténtica efectividad de los derechos fundamentales. Prueba manifiesta de esta interdependencia, se encuentra en la evolución que han experimentado ambos conceptos, evolución que ha corrido pareja, renovando y completándose.

Por su naturaleza, dentro de los derechos pronunciados que son reconocidos por la Constitución encontramos al más importante que es la libertad.¹³⁴ Sin embargo, definir correctamente la libertad es una empresa que hasta ahora no ha sido coronada por el éxito. Varios juristas y escritores lo han intentado, y en ocasiones no avanzan por el mismo camino, pues varían los enfoques y nociones al respecto, según el ángulo desde el cual se mire y ubicación ideológica de quien pretenda examinar su contenido; de todos modos se trata de una bella palabra mítica, divinizada, verdadero ídolo del foro.

Nosotros nos adherimos al pensamiento de Goethe, quien escribió que la libertad es un bien del hombre que debe conquistar todos los días, como el pan, como la vida misma, a la que le agregaríamos, que es preferible la muerte a dejar de gozar de libertad. Sin libertad no hay vida. Pero sin vida subsiste la libertad a través de las ideas plasmadas.

Desde el punto de vista jurídico, la sustancia conceptual del derecho a la libertad - poder o no hacer lo que le plazca o no le agrada al individuo en el ámbito resultante de las limitaciones previstas por el ordenamiento jurídico - no cambia por el

¹³² *Ibid.*, p. 40.

¹³³ Pérez Tremps, Pablo, *Derecho Constitucional. Los Derechos Fundamentales*, Volumen I, 4ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p.137.

¹³⁴ Don Miguel de Cervantes Saavedra, puso en los labios del inmortal Don Quijote, al dirigirse a su escudero al finalizar sus aventuras en la casa de los duques, el concepto más hermoso que he leído de *libertad*, diciendo, "La Libertad, Sancho, es uno de los preciosos dones que a los hombres dieron los cielos, con ella no puede igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre: por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida; y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres"

incremento de tales limitaciones, permaneciendo intacto el principio de que, más allá de las mismas, la libertad debe quedar a salvo por cuanto la autoridad, en el Estado de derecho, no puede imponer restricciones que vulnere los principios consagrados en la Constitución; de esta manera queda siempre garantizada a las personas la libertad frente a los ataques que superen las limitaciones jurídicas como son los abusos consumados contra ella; e insistimos en que las luchas por las libertades no tienen fin. Es evidente que existe discusión en torno a las libertades naturales, en cambio todos concurren en afirmar que hay diferentes estadios de emancipación humana, con tal de que no se separen todas y cada una de las libertades de sus condiciones de ejercicio; a la cuestión jurídica de las libertades la respuesta no puede ser solamente jurídica.

Así, los derechos fundamentales son un fin en sí mismo y expresión de la dignidad humana que sólo pueden funcionar de manera limitada, porque participan en la constitución del Estado y la posibilidad de realización de los mismos deciden, al mismo tiempo y de manera esencial, pues vinculan a los operadores jurídicos, legislativo, ejecutivo y judicial, así como a los individuos mismos.

En este orden de ideas, el contenido de la Constitución mexicana ha experimentado en los últimos tiempos, cambios tan profundos que no sólo no permiten considerar un tema o debate agotado; por el contrario, demandan nuevas reflexiones.¹³⁵ Siendo uno de estos cambios la oportunidad que todo gobernado tiene de oponerse, ante la vulneración de un derecho que le ha sido reconocido por el Estado, ante los órganos judiciales de control constitucional, para que éstos hagan valer el respeto de tal garantía.

Asimismo, si se fundan sólo y exclusivamente sobre normas del Estado, se debe de admitir que existe ahora un solo derecho fundamental, el de ser tratado conforme a las leyes del Estado.¹³⁶

Por último, mediante los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, la ciudadanía hace valer sus derechos frente al poder del Estado, trazando los límites de actuación de éste a los particulares, que consiste en el respeto a los derechos del hombre, que a su vez están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica.

¹³⁵ De Cabo Martín, Carlos, *Sobre el Concepto de Ley*, Madrid, Trotta, 2000, p. 73.

¹³⁶ Fioravanti, Mauricio, *Los Derechos Fundamentales*, 3ª edición, Madrid, Trotta, 2000, p. 120.

Frente a los caprichos y las arbitrariedades de los gobernantes, depositarios del poder público, la dignidad y la libertad del gobernado, con todas sus consecuencias, quedan protegidas con el juicio de amparo.

Por eso se puede afirmar que el amparo proviene del hombre y existe para el hombre, para protegerlo, ayudarlo y defenderlo de los desmanes de las autoridades del Estado. Su razón vital, la justificación de su existencia misma y su consagración residen en lograr que se reconozcan y respeten los derechos fundamentales que como persona tiene.

De acuerdo con estas consideraciones el juicio de amparo tiene su razón de ser en la propia racionalidad y libertad del hombre, en su dignidad y en el Estado de derecho.

Es este juicio uno de los medios más aptos para lograr la sumisión del poder público, mediante la majestad de la ley fundamental y firme muralla de los Tribunales de la Federación y de sus órganos auxiliares.

Nada hay más respetable y grandioso, que el juicio de amparo, nada más importante que esta institución en que la justicia federal, sin el aparato de la fuerza, modestamente, por medio de un simple auto, armada del poder moral que la Constitución le confiere, en nombre de la soberanía nacional, hace prever el derecho individual, el derecho del hombre más oscuro, contra el poder del gobierno y lo que es más, contra el poder mismo de la ley, siempre que éste o un acto de aquél, vulneren los derechos del hombre.¹³⁷

Respecto a la **división de poderes**, en el capítulo anterior, nos hemos pronunciado al momento de analizar los órganos de gobierno que pueden emitir actos administrativos. En resumen, de los argumentos expuestos se justifica la existencia de un medio de control constitucional y legalidad como es el juicio de amparo. Ahora bien, como hemos enseñado la justificación de una institución garante de los derechos fundamentales del hombre y de todos aquellos que no teniendo esa característica han sido reconocidos por el Estado mexicano como garantías constitucionales, es oportuno reproducir algunas definiciones importantes sobre el juicio de amparo, a cargo de connotados juristas.

¹³⁷ Polo Bernal, Efraín, *El Juicio de Amparo Contra Leyes. Sus Procedimientos y Formularios Básico*, México, Porrúa, 1991, p. 4.

Ignacio Luis Vallarta. 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 examinar de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente.¹³⁸

Juventino Víctor Castro y Castro. Es un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional, promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad y que tienen como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra los actos conculatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto, contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agravan directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que proceda la protección al efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de ejecutarse la violación reclamada- si el acto es de carácter positivo o el obligar a la autoridad que respete la garantía violada, cumpliendo con la que ella exige - si el acto es de carácter negativo.¹³⁹

Luis Bazdresh. Es un medio específico y concreto de evitar y corregir los abusos o las equivocaciones del poder público que afectan los derechos del hombre.¹⁴⁰

Alfonso Noriega Cantú. Es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materias las leyes o actos de la autoridad que violan las garantías individuales, o impliquen una invasión de soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.¹⁴¹

Fernando Arilla Bas. Es controversia y decisión (genero próximo) de un conflicto entre el gobernado y la autoridad producido por la violación de un derecho subjetivo público, cometida por la segunda en agravio del primero, ante la autoridad jurisdiccional federal, con el fin de que ésta resuelva sobre la existencia de dicha violación constitucional, y en

¹³⁸ *El Juicio de Amparo y el Writ of Hábeas*, México, Porrúa, 1980, p. 39.

¹³⁹ *Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1996, p. 303.

¹⁴⁰ *El Juicio de Amparo*, México, Trillas, 1992, p. 12

¹⁴¹ *Lecciones de Amparo*, Tomo I, 4ª edición, México, Porrúa, 1993, p. 58.

caso afirmativo, restituya al gobernado en el goce de la garantía u obligue a la autoridad a que la respete.¹⁴²

Romeo León Orantes. Su fin principal es lograr el equilibrio social, armonizando fuerzas que por su naturaleza están propensas a choques, que determinarían, en su repetición, la desintegración política de la Nación, cuando esos choques afectaran directamente las entidades que la forman: Federación, Estados; o producirán un estado de inadaptación de los individuos frente al poder público, cuando el choque se operase entre los derechos de los primeros y la autoridad del segundo. Garantizar, pues, la inviolabilidad de la Constitución cuando con menosprecio de los derechos fundamentales de los individuos o con desacato de los de las entidades federativas o de la Federación misma, se pretende inferir una ofensa a esos sujetos del derecho.¹⁴³

Carlos Arellano Garcia. Es la institución jurídica por la que un apersona física o moral, denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución de competencia entre la Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.¹⁴⁴

Ignacio Burgoa Orihuela. Es un juicio o proceso que se inicia con la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que a su vez le causan un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.¹⁴⁵

Octavio A. Hernández. Es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de

¹⁴² *El Juicio de Amparo*, México, Kratos, 1982, p. 37.

¹⁴³ *El Juicio de Amparo*, 3ª edición, México-Buenos Aires, José M. Cajica Jr., 1957, p.

¹⁴⁴ *Practica Forense del Juicio de Amparo*, 10ª edición, México, Porrúa, 1996, p. 1.

¹⁴⁵ *El Juicio de Amparo*, 33ª edición, México, Porrúa, 1997, p. 173.

ésta, y en beneficio de quien pide el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su ley reglamentaria prevén.¹⁴⁶

Dionisio J. Kaye. Es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. Como su nombre lo indica, el juicio de garantías es un juicio autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución General de la República a todos los habitantes del territorio nacional.¹⁴⁷

De las anteriores definiciones encontramos los elementos necesarios para pronunciarnos al respecto, por lo que a nuestra consideración **el juicio de amparo es** un medio de control constitucional y de legalidad al alcance de todos los gobernados, con independencia de su nacionalidad, raza, color, edad, estatura, preferencias sexual, ideología, etcétera; que procura salvaguardar derechos fundamentales de todo individuo, ya reconocidos en cualquier parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados o en disposiciones legales secundarias, y se le ha encargado tan noble defensa ordinariamente a órganos judiciales como son los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios, Colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por excepción a los Tribunales del fuero común; cuya teleología es ordenar por sentencia restituir a las personas en el goce de los derechos desatendidos u obligar a las autoridades o a los particulares que cumplan mandato de éstas, que se sujeten a lo dispuesto en tal determinación.

Analicemos cada uno de los elementos que componen nuestra definición a efecto de acercarnos a lo que buscamos; sin demérito, por supuesto, de las valiosas y excelentes definiciones transcritas.

El control constitucional judicial. Antes de analizar esta conjunción de palabras, es importante decir que para gobernar es necesario ostentar el poder, sin que este traspase los límites establecidos por las normas jurídicas, evitando el abuso del mismo y estableciendo medios de control en el actuar de las autoridades, para evitar el exceso en sus funciones.

¹⁴⁶ *Curso de Amparo-Instituciones Fundamentales*, 2ª edición, México, Porrúa, 1983, p. 6.

Por control debe entenderse el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control, es pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.¹⁴⁸

En este orden de ideas, el control constitucional tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de lo ordenado en la norma constitucional y puede ser ejercido por el órgano legislativo o ejecutivo; pero en el caso que nos ocupa, quien lo ejerce es el judicial y en atención de ello podemos decir, que la principal característica del control constitucional encargado a los órganos jurisdiccionales es confiar a los Jueces vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución, lo que representa gran ventaja al gozar éstos de imparcialidad y conocimiento del ordenamiento jurídico, convirtiéndose en órganos idóneos para realizar dicho control, de acuerdo con las normas de un verdadero proceso y apego a la Constitución. También este sistema puede dividirse en dos especies más dependiendo del tipo de órgano jurisdiccional que realiza la competencia, ya que puede realizarse por tribunales ordinarios o bien por un tribunal especial. En el primero caso, se atribuye a determinados órganos del propio Poder Judicial de la Federación, los cuales además de las competencias inherentes tendrán una competencia especial para ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes; este se denomina control difuso. En el segundo, el control se realiza por un órgano especial que puede no ser del Judicial, pero es un tribunal creado para ejercer una función específica, y se diferencia de los demás tribunales en razón de su competencia, que es el control de la constitucionalidad de las leyes; éste es el caso del control concentrado.

El primer tipo de control judicial de la constitucionalidad de las leyes, es decir, el control difuso, ha sido también llamado americano, en virtud de que surgió por primera vez y todavía en la actualidad se realiza, en los Estados Unidos de América, de cuyo sistema jurídico constituye, como ha escrito un autorizado constitucionalista de aquel país. Por el contrario, el segundo tipo, es decir, el concentrado, se puede denominar también austriaco porque su arquetipo más interesante ha sido configurado por la Constitución

¹⁴⁷ *Derecho Procesal Fiscal*, 4ª edición, México, Themis, 1994, p. 259.

¹⁴⁸ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, México, U.N.A.M., 1998, pp. 36-37.

Federal (Bundesverfassung) austriaca de 1º de octubre de 1920,¹⁴⁹ y que habiendo sido suprimida durante la ocupación nacional socialista fue puesta de nuevo en vigor en la última guerra según el texto de la reforma de 1929.¹⁵⁰

La finalidad del control constitucional judicial se lleva a cabo gracias a que la Constitución ha establecido relaciones de cooperación e interdependencia entre los órganos originarios del Estado, es decir, aun cuando las resoluciones judiciales puedan tener efectos políticos, o que por su razón de fuerza o alcance adquieran el carácter de decisión política respecto de otros órganos constituidos. No se trata de un control de oportunidad, pues su principal papel es impedir que los diversos actos o leyes de las autoridades que contravengan formal o materialmente a la Constitución entren en vigor, tratándose de leyes o anular el contenido de esta o privarlas de validez.

Así, el juicio de amparo se endereza como el medio judicial de control constitucional por antonomasia, capaz de ejercerse fundamentalmente contra actos de la autoridad ejecutiva o legislativa; así, como de la judicial que actúa en materia de procesos, y su eficacia radica en la posibilidad de anular las decisiones tomadas por estas. Pero también sirve como un medio de **control de legalidad** de los actos de las autoridades, ya que los actos de éstas se someten, previo cumplimiento del principio de definitividad o excepción del mismo, a consideración de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa o Mixtos, y son estos quienes analizan que dichos actos se hayan ajustado a la disposición secundaria, pues de no ser así corren el riesgo de vulnerar alguna garantía constitucional a favor del quejoso.

Es pues, la institución que nuestra ley fundamental establece para defender, la pureza de ella misma y los derechos individuales que consigna.¹⁵¹

Los gobernados. Son todas las personas físicas o jurídicas colectivas privadas, a las que se reconocen derechos subjetivos públicos que devienen de la relación de éstas con el Estado, establecida en la Constitución Federal o en cualquier

¹⁴⁹ Esta constitución le dio a la Corte Constitucional la facultad de decidir cualquier controversia de carácter constitucional, atribuyéndole las tareas peculiares de Corte Electoral Central exclusiva, las tareas de tribunal de Estado, a cuya opinión pueden adherirse los más altos órganos del Estado y las funciones peculiares de la Corte Central y exclusiva para el control sobre las leyes y los decretos.

¹⁵⁰ Castro y Castro, Juventino Víctor, *El artículo 105 Constitucional*, 3ª edición, México, Porrúa, 2000, p. 41.

¹⁵¹ Vásquez Mercado, Oscar, *El Control de la Constitucionalidad de la Ley – Estudio de Derecho Comparado-*, México, Porrúa, 1978, p. 160.

otra disposición general; y excepcionalmente también las personas jurídico colectivas oficiales pueden hacer usos de este derecho, cuando se les afecta en su esfera patrimonial. Sin que pase inadvertido que los extranjeros que se encuentran en territorio mexicano también gozan de las citadas garantías, y pueden ser expulsados del mismo por disposición del presidente de la república, en términos del numeral 33 de la Constitución Federal.

Tocante a los **derechos fundamentales** ya han quedado precisados, y nada más debe agregarse que esta clase de derechos consubstanciales a la existencia humana no es necesario se encuentren reconocidas en la Constitución Federal, para que el gobernado se duela de la vulneración de ellos por parte de alguna autoridad. En atención a que el Estado reclama cada vez más el cumplimiento de los valores humanos y el reconocimiento de los mismos.

Los **órganos judiciales encargados** de velar por los derechos fundamentales. En primer término, dentro del juicio de amparo indirecto en materia administrativa ha sido encomendada tal noble disposición a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en los lugares en que existen especializados y en donde no los hay a los Juzgados de Distrito mixtos; destacando que los Tribunales Colegiados de Circuito únicamente conocerían de los amparos en revisión o directos, cuando se trate de la interpretación de un precepto constitucional; en tanto que los Tribunales Unitarios difícilmente pudiesen conocer de un amparo indirecto en esta materia; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería en revisión o en amparo directo haciendo uso de la facultad de atracción que constitucionalmente tiene. Por excepción, los tribunales del fuero común conocen de juicios de amparos en materia penal más no en materia administrativa.

La definición que desarrollamos debe entenderse en términos generales, sin escapar de nuestro alcance que diversos conocedores de la materia han pronunciado definiciones específicas a que enfocaron sus estudios, como es el caso de Ricardo Ojeda Bohórquez,¹⁵² Efraín Polo Bernal,¹⁵³ César Esquinca Muñoa¹⁵⁴ y Alberto C.

¹⁵² *El amparo Penal Indirecto*, México, Porrúa, 1999, p. 3.

¹⁵³ *Op. cit.*, p. 7.

¹⁵⁴ *El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo*, 2ª edición, México, Porrúa, 1996, p. 56.

Sánchez Pichardo,¹⁵⁵ entre otros. Los que hacen valiosas aportaciones a nuestro derecho.

Por último, los órganos jurisdiccionales protectores de los derechos fundamentales o que tienen tal rango, no pueden discrecionalmente ordenar que las autoridades les obedezcan a través de una resolución cualquiera, es menester exteriorizar sus determinaciones a través de sentencias vinculativas. No obstante, de haber explicado los elementos que comprenden nuestra definición, es evidente que sobre alguno de ellos habría que profundizar, lo que se hará en el desarrollo de los siguientes apartados.

2. Fundamento constitucional y secundario.

Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar derechos fundamentales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos de los individuos frente a cualquier abuso de la autoridad.

En esta tesitura, una institución de esta envergadura no pudo concebirse en su existencia fuera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cual lo contempla en sus artículos 103 y 107. Haciéndose necesario por razón de estructura reproducir el primero de los citados preceptos.

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

¹⁵⁵ *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 2ª edición, México, Porrúa, 1999, p. 575.

A su vez, el artículo 1º de la Ley de Amparo, reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver 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;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Analicemos en su conjunto la primera parte de la fracción primera de los artículos transcritos, para determinar que en ella se contemplan dos clases de juicios de amparos, como son el amparo contra leyes y el amparo legalidad. Del primero de los supuestos se desprende el **amparo contra leyes**, seguido a instancia de parte con el fin de obtener la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley en sentido amplio; y que fue instituido por el poder constituyente para la defensa directa de la propia constitución, y por ello también se le ha llamado juicio constitucional.

Así, el juicio de amparo contra leyes al igual que todo amparo es una instancia constitucional, de tipo procesal que, en el caso, eleva un particular afectado por la ley o por su aplicación ante los organismos encargados del control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos dictados por las diversas autoridades, siempre que sean lesivos o desatiendan algún precepto constitucional.

Con este tipo de juicios se busca que la justicia de la unión ampare y proteja al quejoso, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición o norma jurídica impugnada, a fin de restituirlo del atentado cometido o para detener el que se intente, y hasta contra la propia ley, sin decretar nada en lo general, sino sólo respecto del caso denunciado o reclamado.¹⁵⁶

No obstante lo anterior, es incorrecto pretender interpretar esta fracción en forma exegética, puesto que no solo refiere a leyes en sentido formal y material, sino

¹⁵⁶ Polo Bernal, Efraín, *op. cit.*, p. 4.

más bien a todas aquellas disposiciones jurídicas que tengan efectos generales, como son los tratados, reglamentos, etcétera; provengan de donde provengan.

La fracción de estudio presume además que la autoridad que emitió la norma es competente en razón de la estructura de Estado Federal, porque se produce de una autoridad –Federación, Estado o Distrito Federal, en uso de las facultades de esfera de competencia de estructura; sin embargo, puede ser que no lo sea en cuanto a las facultades de las normas de su propia estructura. Digamos que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley en atención a la fracción primera, del artículo 103, Constitucional, se alega directamente la violación de garantías constitucionales y puede ser que dicha violación descansa en que la citada norma deviene de autoridad incompetente en cuanto a las facultades que la estructura de Estado a la que pertenece le ha conferido, pero no se cuestiona la incompetencia por invasión, restricción o vulneración de soberanías. Se presume que la autoridad es competente en razón natural de la Estructura de Estado, más no en cuanto a sus facultades.

A efecto de no provocar dudas en lo plasmado en el párrafo anterior; nos hemos referido a dos formas de competencia. La primera, que denominamos de estructura de Estado Federal y las segunda de facultades, que nos atrevemos a definir de la siguiente manera:

La **competencia de estructura de Estado**, descansa en los organismos que pertenecen a la Federación, Estado o Distrito Federal, cuando al pronunciar sus actos no invaden o restringen soberanía o competencia exclusiva consagrada en la Constitución Federal a éstos, es decir, se respetan en sus facultades constitucionales.

La **competencia de facultades** se traduce en que la autoridad que emite el acto es competente en principio en estructura de Estado, porque no invade o restringe soberanía o competencia exclusiva, pero tiene que ajustarse a las disposiciones secundarias en las que se consagren sus facultades para que sea competente en este rubro.

De los conceptos anteriores se puede concluir que el amparo contra leyes, a que alude la fracción primera de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, atienden al reclamo de violación directa de garantías constitucionales y puede ser también a la incompetencia de facultades de la autoridad que emitió la disposición general, más no a la incompetencia de la autoridad por estructura de Estado.

Tampoco se acepta interpretar por garantías individuales únicamente los primeros veintinueve artículos de la Constitución Federal, pues el amparo tiene como finalidad proteger derechos fundamentales se encuentren o no en la catalogación mencionada, sin que exista la necesidad de pretender adecuarlos a éstos, ya que con ello se ha demostrado una cerrazón cerebral y lo más triste, se ha eclipsado nuestro derecho patrio.

La parte primera de las fracciones II y III, de los artículos que nos ocupan, refieren al conocido **amparo soberanía o amparo por invasión de esferas**, el cual a criterio de algunos estudiosos de la materia resultan inútiles, ya que en la fracción primera contempla tales hipótesis.¹⁵⁷ Situación que a nuestro criterio es parcialmente cierta pero no justifica la inexistencia de estas fracciones, porque si bien en la primera fracción se establece el amparo contra leyes, resulta de una violación **directa** alguna garantía constitucional que le asiste a los gobernados. Mientras que en el segundo de los supuestos se trata de proteger la tan controvertida soberanía de las Entidades Federativas o de la Federación, así como la esfera de competencia del Distrito Federal, es decir, también es un juicio de amparo del que pueden hacer uso únicamente los gobernados cuando por el actuar de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, rebasan las facultades que les fueron conferidas o los límites de exclusividad de unas u otras, mismas que están previstas en la Constitución Federal.

En atención a lo expuesto las fracciones I, II y III, en la parte primera, señalan la procedencia del amparo en contra de leyes, con la diferencia que en la fracción primera se reclama una violación **directa** a las garantías constitucionales que le asisten a los gobernados; en tanto que en las fracciones II y III se reclama la desatención por parte de las autoridades que ahí se señalan, de los límites y facultades que les fueron impuestos y concedidos, y siendo así, lógicamente que todo acto de autoridad que rebase su esfera de competencia de estructura de Estado carece **directamente** de constitucionalidad por no atender a la norma suprema.

A mayor abundamiento, se dice que en ambos casos existe violación a las garantías constitucionales por parte de la autoridad que emite la norma y afectan al gobernado en su esfera jurídica, pero en el primer supuesto esta violación aparte de

¹⁵⁷ Mancilla Ovando, Jorge Alberto, *El juicio de amparo en materia penal*, 5ª edición, México, Porrúa, 1997, p. 7. Las disposiciones que ahora se comentan, son redundantes porque el legislador constituyente originario, en usos de su facultad para interpretar las reglas generales vino a reiterar en formas concreta su aplicación.

ser directa es pronunciada por autoridad competente de acuerdo a la estructura en que se divide el Estado mexicano; sin que ello se traduzca no se pueda cuestionar la incompetencia de facultades secundarias de dicha autoridad.

Imaginemos que la Legislatura de un Estado produce determinada norma jurídica rebasando las facultades que la propia Constitución Federal le confiere y con ello invade soberanía de la Federación, porque los actos legislados le pertenecen como facultades exclusivas a la última mencionada. La legislatura local es incompetente no sólo en la estructura de Estado Federal que tenemos, sino también puede alegarse que es incompetente en cuanto a las facultades de dicha legislatura, es decir, sería doblemente incompetente; pero nada más nos interesa la incompetencia de estructura del Estado, ya que con ello lo reclamado por el gobernado consiste en vulneración o restricción de soberanía o invasión de esferas; por ello, si el Juez de Distrito considera que dicha desatención de competencia de estructura se actualiza ordenaría que el acto reclamado se deje sin efectos o no se ejecute, según sea el caso, sin analizar de fondo las violaciones directas a las garantías constitucionales del gobernado.

En otras palabras, el quejoso reclamaría como violación directa la desatención a la estructura de Estado y como derivada del resultado que se produce con ello, la que afecte alguna garantía constitucional, como sería el artículo 16, de la Constitución Federal. Nuestro más alto Tribunal se pronunció al respecto, en los siguientes términos.

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las

precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.¹⁵⁸

Creemos que esta tesis no explica ni aun en forma austera el verdadero sentido de las fracciones de análisis, pues de ser como ahí se señala resultaría ociosa la primera parte de las fracciones segunda y tercera ya estudiadas.

Tocante a la segunda parte de las fracciones I, II y III, del artículo 103, de la Constitución Federal, y 1º, de la Ley de Amparo, que aluden a **actos** de las autoridades que violen garantías constitucionales (en cualquiera de sus esferas) o que al desatender la estructura de estado tengan esta consecuencia, es razonable señalar que si bien una norma jurídica es un acto de autoridad, el constituyente originario, a nuestro parecer, consideró pertinente y necesario diferenciar entre un acto de autoridad ordinario como lo es una clausura, visita domiciliaria, requerimiento de pago y embargo, determinación de cuotas compensatorias, etcétera, con un acto trascendental, como son las normas jurídicas. Leyes en sentido amplio. Así, no se peca de tautología con tal determinación.

El amparo que procede contra actos de autoridad, en los que no se encuentran las leyes, se le ha denominado **amparo legalidad**.

Sin embargo, la procedencia del juicio de amparo debe estar abierta a los actos que desatiendan derechos fundamentales, reconocidos o no por los primeros veintinueve artículos de la Constitución Federal; y una reforma aceptable es ampliar la protección de nuestro orgullo jurídico consagrando en una sola fracción el contenido de las fracciones analizadas y dejando abierta la posibilidad de procedencia por violación a derechos fundamentales.

Por último, el artículo 107 de la Constitución Federal, es fundamento de la tramitación del amparo en general, indirecto, en revisión y directo, fijando las bases y requisitos de procedencia, así como los efectos de la suspensión del acto reclamado, de la sentencia y la obligación de las autoridades responsables.

¹⁵⁸ Tesis aislada 389, registro 389842, quinta época, Pleno, apéndice de 1995, tomo I, parte histórica obsoleta, p. 362.

Toda vez que analizaremos la parte que concierne al amparo indirecto en materia administrativa, se reproduce el contenido del artículo mencionado en el párrafo anterior, con la finalidad que cuando estudiemos su estructura tengamos noción del mismo.

Artículo 107. 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 a 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 la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a). Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como

agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b). Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c). Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

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

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a). En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b). En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c). En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d). En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a). Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b). Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que

tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XVIII. (Derogado. Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993).

3. Principios constitucionales y secundarios.

El Juicio de Amparo es la institución más bella que en nuestro sistema jurídico se ha constituido, a cuyo calor y abrigo vive segura la persona en el respeto y goce de sus garantías constitucionales, enmarcado en lineamientos o reglas que se encuentran contenidos tanto en la constitución general, como en la ley de amparo, que lo rigen y sustentan; que son conocidos como principios. Éstos son fundamentales ya que en ellos se descubren sin mayor esfuerzo que la acción constitucional de amparo fue establecida primordialmente para la defensa del hombre frente al Estado y prevalencia de la ley suprema.

Si el juicio de amparo es una institución jurídica cuyo origen se encuentra en la Constitución, en esta se localizan los fundamentos que la rigen, los cuales constituyen el obligado punto de partida para su estudio.¹⁵⁹

En el análisis que pretendemos hacer de los principios rectores del juicio de amparo, vamos acompañar el precepto Constitucional y la fracción de la Ley de Amparo que lo contiene; así, como las fracciones del artículo 73, del ordenamiento jurídico señalado en última instancia, por ser el que indica las consecuencias de no cumplir con tales principios.

A. Iniciativa de parte agraviada. (Artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal y 4 de la Ley de Amparo) consiste en que el juicio de amparo no comienza en ninguno de los casos, amparo ley, legalidad y soberanía, en la materia que sea, administrativa, penal, laboral, agraria o civil, con independencia de la instancia en que se promueva, indirecto, en revisión o directo, si no es mediante la excitación que se haga por escrito o comparecencia ante los jueces de distrito, ya en la presentación de la demanda de garantías por escrito o en el acta levantada por el juzgador para que este de inicio, en las hipótesis de los artículos 17 y 117 de la Ley de Amparo; pero no prospera en forma oficiosa, es decir, aun cuando al Juez le conste que existen violaciones constitucionales lastimosas a los derechos fundamentales de un

governado, no puede sin la previa solicitud de amparo iniciar el juicio, por muy grave y notorias que sean aquellas.

No se encontró tesis o jurisprudencia actual que especifique este principio, en cambio, en época pasada de nuestra jurisprudencia se ilustran el contenido que nos ocupa.

JUICIO DE AMPARO. El juicio de amparo se seguirá a instancia de la parte agraviada, por medio de los procedimientos y formas que la ley señala.¹⁶⁰

AMPARO. Sólo puede promoverse a instancia de parte agraviada, es decir, de aquella a quien afecta o perjudica el acto que se reclama.¹⁶¹

B. Agravio personal, directo y objetivo. (Artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal; 4º, 73, fracciones V y VI, de la Ley de Amparo), se basa en que el acto de autoridad desatendiendo las disposiciones constitucionales recaiga en la esfera jurídica del quejoso y que con ello se le cause perjuicio directo, pero que ese perjuicio sea sobre objeto real y existente, no en simple suposiciones u objetos inexistentes.

El agravio, es el menoscabo que como consecuencia de una ley o de un acto de autoridad sufre una persona en alguno de los derechos que la Constitución u otra norma le otorga. La persona agraviada, es aquella física o jurídico colectiva cuyos derechos se han vulnerado o inminentemente se pretenden vulnerar.

El agravio personal significa que la persona que promueve o a nombre de quien se promueve el amparo ha de ser, precisamente el titular de los derechos lastimados, titularidad que funde su interés jurídico para lograr, mediante el amparo la protección de aquellos.¹⁶²

A su vez, el agravio directo y objetivo es el quebranto de garantías constitucionales o derechos fundamentales causados por el acto de autoridad, que

¹⁵⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al Amparo Mexicano*, 3ª edición, México, Limusa-Noriega, 1999, p. 80.

¹⁶⁰ Tesis aislada, registro 289862, quinta época, Pleno, S. J. F., tomo IV, p. 862.

¹⁶¹ Tesis aislada, registro 315217, quinta época, Primera Sala, S. J. F., tomo XXVI, p. 331.

ofenden los derechos reconocidos por el Estado a favor de las personas; así, aquella que en nada le afecte la determinación de autoridad, aun cuando pueda promover juicio de amparo, el resultado será desastroso para la terminación normal de los juicios.

AGRAVIO INDIRECTO. El agravio indirecto no da ningún derecho al que lo sufra para recurrir al juicio de amparo. Para explicar el criterio mencionado, es conveniente transcribir los precedentes con relación al perjuicio como base del amparo, que esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido en el sentido de que una correcta interpretación de la fracción IV del artículo 73 (hoy fracción V) de la Ley de Amparo, lleva a la conclusión de que éste debe ser solicitado precisamente por la persona que estima se le causa molestia por la privación de algún derecho, posesión o propiedad, porque el interés jurídico de que habla dicha fracción no puede referirse a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos y posesiones conculcados, y aunque las lesiones de tales derechos es natural que traigan repercusiones mediatas o inmediatas en el patrimonio de otras personas, no son éstas quienes tienen interés jurídico para promover el amparo.¹⁶³

En este orden de ideas, el perjuicio para los efectos conducentes se explica en forma por demás detallada en la posterior jurisprudencia, que por su claridad no merece mayores comentarios.

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL. El artículo 4o. de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclaman. Es presupuesto, de consiguiente, para la procedencia de la acción de amparo, de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma legal, que el acto o ley reclamados, en su caso, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado. Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, la que ha llegado, incluso, a definir cuál es el alcance del concepto perjuicio, como podrá apreciarse si se consulta el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, página 239, en donde se expresa que: "El concepto perjuicio, para los

¹⁶² Hernández, A. Octavio, *op. cit.*, p. 70.

¹⁶³ Tesis aislada, registro 232963, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 71, primera parte, p. 15.

efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona". Este alto tribunal de la República, en otras ejecutorias que desenvuelven y precisan el mismo concepto, es decir, lo que debe entenderse por perjuicio, ha llegado a estimar que el interés jurídico de que habla la fracción VI, ahora V, del artículo 73 de la Ley de Amparo, "no puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados" (Tomo LXIII, página 3770 del Semanario Judicial de la Federación). Y es que la procedencia de la acción constitucional de amparo requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan, ya sea estos posesorios o de cualquiera otra clase, como se sostiene, acertadamente, en la ejecutoria visible en la página 320, del Tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Sin duda, un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías, conforme al criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria publicada en la página 2276, del Tomo LXX del mismo Semanario Judicial.¹⁶⁴

C. Definitividad del acto reclamado. (Artículo 107, fracciones III, incisos a) y b), IV y V, inciso b), de la Constitución Federal y 73, fracciones XIII, XIV y XV, de la Ley de Amparo). Al ser el juicio de amparo un medio de defensa constitucional extraordinario sólo se origina contra actos definitivos, entendidos como tales aquellos frente a los que no procede recurso o medio de defensa ordinario alguno o que procediendo, se hayan hecho valer oportunamente y el acto reclamado sea lo resuelto en ellos, de no haberse obtenido la reparación solicitada, al que debe acudir sólo cuando ya no exista ante la potestad común la posibilidad de reparar el agravio que se alegue causa la autoridad; de otra manera podría suceder, incluso, que simplemente por formalismo se interpusiera el recurso aún en una hipótesis en que resultara improcedente, como podría ser, entre otras, la extemporaneidad, para que se tuviera

¹⁶⁴ Tesis de jurisprudencia 10, Registro 395558, séptima época, Sala Auxiliar, apéndice de 1985, parte VII, p. 46.

por cumplido el principio de definitividad de que se trata, lo que evidentemente burlaría el objetivo antes enunciado.

Al igual que en sus crígenes algunos gobernados utilizan el juicio de amparo en forma indiscriminada y abusan de la institución más decorosa de nuestro derecho, pues acuden ante los tribunales federales o excepcionalmente a los tribunales del fuero común en busca y protección de la justicia federal, no obstante que son sabedores de la improcedencia del mismo. Sin que pase inadvertido que varios lo hacen por desconocimiento de la materia.

Lo extraordinario del juicio de amparo se presenta, porque exige para su procedencia que el acto reclamado, a parte de que provenga de una autoridad, tenga carácter definitivo, porque de no ser así perdería su cualidad extraordinaria transformándose en un juicio ordinario, como el civil, administrativo, laboral, agrario, fiscal, mercantil, familiar, etcétera; llegándose al extremo que cualquier acto de autoridad fuese ventilado ante los órganos judiciales de control constitucional y se dejarían casi nulos los juicios ordinarios. Por ello los recursos, aunque dispuestos en otras normas de las que deriva el acto reclamado,¹⁶⁵ deben agostarse previamente a promover amparo.

AMPARO. PARA SU PROCEDENCIA ES OBLIGATORIO AGOTAR LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE LA LEY COMÚN ESTABLECE, EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL. La procedencia del juicio constitucional, está condicionada a que si existe contra el acto de autoridad algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser agotado sin distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto los contenga para que estén a disposición del interesado y pueda ejercitarlos a su arbitrio, o en su defecto, le perjudique su omisión; de tal manera que no es optativo para el afectado cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, por el hecho de que la ley del acto así lo contemple, sino obligatorio, en virtud de que el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo es terminante en que se agoten los medios legales

¹⁶⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 116/99, registro 193141, novena época, Segunda Sala, S. J. F. Y G., tomo X, octubre de 1999, p. 447. Rubro: RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. PUEDEN ESTABLECERSE EN ORDENAMIENTO LEGAL DIVERSO DEL QUE SIRVE DE FUNDAMENTO A LA EMISIÓN DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO)

establecidos, como requisito indispensable, para estar en posibilidad de acudir al juicio de garantías.¹⁶⁶

Nuestra norma fundamental y la Ley de Amparo, obstaculizan que el juicio de garantías prospere contra actos vulnerables a modificación por medios ordinarios que para tal efecto se establecieron, como se advierte del siguiente criterio.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, DEFINITIVIDAD DE LAS. La definitividad de una resolución administrativa para los efectos del amparo, surge desde el momento en que se causa con ella a una persona, física o moral, un agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, siendo también entonces cuando se hace procedente el juicio de amparo, como lo dispone la fracción IV del artículo 107 de la Constitución General de la República.¹⁶⁷

Sin embargo, en las disposiciones legales, tesis y jurisprudencias, se han emitido una catalogación de actos de autoridades que pueden ser ventilados ante los órganos judiciales de control constitucional, sin necesidad de agotar los recursos ordinarios procedentes, por los que pudiesen modificarse o revocarse el acto de autoridad.

DEFINITIVIDAD. ESTE PRINCIPIO DEL JUICIO DE AMPARO DEBE CUMPLIRSE AUN ANTE LA RECLAMACIÓN DE ACTOS QUE REVISTAN UNA EJECUCIÓN IRREPARABLE. De la interpretación relacionada de los artículos 107, fracción IV, de la Constitución General de la República y 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, se desprende que el principio de definitividad del juicio de amparo consiste en la obligación del quejoso de agotar, previamente al ejercicio de la acción constitucional, los recursos o medios de defensa ordinarios que la ley establezca y que puedan conducir a la revocación, modificación o anulación del acto reclamado. Este principio encuentra justificación en el hecho de que el juicio de garantías es un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional que procede contra actos definitivos, por lo que es

¹⁶⁶ Tesis de jurisprudencia I.6o.C. J/37, registro 187016, novena época, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, mayo de 2002, p. 902; y la Tesis de jurisprudencia 2a./J. 115/99, registro 193142, novena época, Segunda Sala, S. J. F. Y G., tomo X, octubre de 1999, p. 448. Rubro: RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO).

¹⁶⁷ Tesis aislada, registro 266621, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tercera parte, LXVIII, p. 81.

imperativo para el agraviado acudir a las instancias comunes que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación, antes de solicitar la protección de la justicia de amparo, salvo los casos de excepción previstos en los artículos 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal; 37, 73, fracciones XII, XIII y XV, y 114 de la Ley de Amparo, así como los expresamente señalados en la jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Las anteriores precisiones y el examen integral de la normatividad jurídica mexicana ponen de manifiesto que no existe ninguna razón jurídica para sostener que contra los actos de ejecución irreparable no es obligatorio agotar los recursos ordinarios, antes bien, informan en cuanto a que la regla general es que en el juicio de amparo sólo pueden reclamarse actos definitivos; por consiguiente, no debe hermanarse el concepto de actos de ejecución irreparable con el principio de definitividad, pues de acuerdo con las anteriores precisiones debe estimarse que aun contra actos dentro de juicio que revistan una ejecución irreparable, es menester que se agoten los recursos ordinarios procedentes a efecto de que ante la potestad común puedan tener remedio, salvo que esos actos, por su propia naturaleza, encuadren, por sí mismos, dentro de algunos de los mencionados supuestos de excepción al principio de definitividad.¹⁶⁸

D. Excepciones al principio de definitividad. (Artículo 107, fracción IV, y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo). El juicio de amparo al ser el medio judicial de defensa de la Constitución Federal, no puede mantener una barrera hermética y desatender los actos autotarios a los que el gobernado se enfrenta, por lo que a través de los años de existencia de dicha institución, se han presentado situaciones que merecen análisis constitucional, sin necesidad de agotar los medios ordinarios que pudiesen modificar o revocar el acto reclamado; lográndose que ante situaciones específicas, el principio de definitividad no opere en contra del gobernado, si lo que se reclama representa un acto de autoridad, clasificado como una excepción al principio señalado. Así, se pretendieron reunir en una tesis ilustrativa que adolece, en lo mínimo, de contemplar todos los actos de excepción hasta el momento presentados; y de los cuales se examinarán los supuestos que ahí se contemplan a la luz de la misma, dejando de hacerlo en los casos que señalan los puntos I y II, por conectarse con el artículo 114, fracciones IV y V, de la Ley de Amparo, lo cual se hará en el apartado correspondiente. Es así, pues de estudiarse en este momento dichas fracciones,

¹⁶⁸ Tesis aislada I.3o.C.44 K, registro 186299, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1272.

estaríamos adelantando la exploración de los actos de procedencia del juicio de amparo indirecto; sin negar la estrecha relación entre ambos; también se dejan de considerar los puntos IV y VI, por referirse a materia penal. Veamos que nos dice el excelente esfuerzo de concentrar las excepciones del principio de definitividad, brindando un reconocimiento a los creadores de tan decorosa tesis.

DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; **III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución;** IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; **V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación;** VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; **VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevee la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra;** VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.¹⁶⁹

El punto tercero de la tesis observamos en el artículo 107, fracción IV, parte segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

¹⁶⁹ Tesis aislada 2a. LVI/2000, registro 191539, novena época, Segunda Sala, S. J. F. G., tomo XII, julio de 2000, p. 156.

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

Fracción que fue reformada¹⁷⁰ para responder a las necesidades jurídicas del momento, sin exponer los legisladores razón particular sobre el tema; pero creemos que la finalidad era evitar violaciones constitucionales por parte de las autoridades administrativas, que pudiesen dejar sin medio legal de defensa a los gobernados, ya que de no suspender el acto reclamado o exigirse mayores requisitos de los previstos en la Ley de Amparo, se corre el riesgo que el acto de autoridad se consuma en el momento de su emisión, y con ello se deje de analizar la constitucionalidad o legalidad por los Juzgados Federales.

Este apartado hace alusión a que si en una norma secundaria se exigen mayores requisitos que los establecidos en el artículo 124 de la Ley Amparo, para conceder la suspensión del acto reclamado, no es necesario agotar el recurso ordinario de defensa antes de acudir a juicio constitucional.

Máxime que la suspensión del acto reclamado tiene por objeto, de acuerdo con el artículo 124 de la norma aplicable, mantener viva la materia de controversia constitucional, a efecto de evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de garantías los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle; a manera de que cuando llegue la oportunidad de resolver la sentencia de amparo si el acto es legal o no, se esté en condiciones de disfrutarlo definitivamente en el caso de resultar violatorio de la Constitución, haciendo real y verdadera la protección de la justicia federal.¹⁷¹

¹⁷⁰ Reforma por iniciativa de la Cámara de Senadores de 19 de noviembre de 1965, promulgada el 19 junio de 1967 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967.

¹⁷¹ Polo Bernal, Efraín, *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 6ª reimpresión, México, Limusa-Noriega, 2000, p. 46.

Actualmente se notan diversas determinaciones de nuestro Alto Tribunal, Salas y Tribunales Colegiado de Circuito, que permiten evidenciar supuestos en que se actualizó esta hipótesis.

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE GARANTÍAS, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. La excepción al principio de definitividad previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, consistente en que procederá el juicio de garantías si a pesar de preverse la suspensión del acto impugnado conforme a la ley que rige a éste, para efectos de concederla la propia ley establece mayores requisitos que los que dispone la Ley de Amparo, es operante en el caso del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que el artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación prevé para el efecto señalado un requisito adicional a aquellos que establece la ley antes mencionada, atinente a que además de la instancia de parte agraviada, manifestada en que el actor debe formular su solicitud de suspensión por escrito mediante la demanda de nulidad o en cualquier otro momento hasta antes de que se dicte sentencia, el Magistrado instructor debe dar cuenta con tal petición a la Sala Fiscal respectiva para que esta última, como órgano facultado al efecto, resuelva sobre su concesión o no; en cambio, conforme a lo previsto por el artículo 124, fracción I, de la Ley de Amparo, en cuanto al punto en cuestión basta con que el agraviado solicite la medida precautoria de mérito directamente ante la autoridad judicial facultada para resolver al respecto, como lo es el Juez de Distrito.¹⁷²

AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por

¹⁷² Tesis aislada I.12o.A.27 A, registro 187187, novena época, Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 1282.

aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo, pues para garantizar el interés fiscal exige, además del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la posibilidad del quejoso, cuando ya se tenga constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreseer en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa.¹⁷³

NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDALES O COMUNALES. NO ESTÁN OBLIGADOS A AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, EN VIRTUD DE QUE LA LEY AGRARIA ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN. Si bien es cierto que los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo disponen que el juicio de amparo es improcedente cuando la parte quejosa no agote, previamente, los medios de defensa, recursos o juicios ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, también lo es que admiten como excepción a éste el hecho de que el recurso, juicio o medio de defensa ordinario, para suspender el acto impugnado,

¹⁷³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 19/2000, registro 193312, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XI, marzo de 2000, p. 131.

exija mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo para tal efecto, en cuyo caso la parte agraviada está en aptitud de acudir desde luego al juicio de garantías. Ahora bien, si se toma en consideración, por un lado, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley Agraria los tribunales agrarios están autorizados para acordar sobre la suspensión de los actos que puedan afectar a los interesados hasta en tanto se resuelva el negocio en definitiva, al disponer expresamente que al proveerse sobre dicha medida cautelar debe aplicarse, en lo conducente, lo dispuesto en el libro primero, título segundo, capítulo III, de la Ley de Amparo, y que en la aplicación de tales disposiciones de este ordenamiento deben considerarse las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión si la sentencia no es favorable al quejoso y, por el otro, que en la expresión "los interesados" deben entenderse comprendidos tanto los ejidatarios o comuneros en particular como los núcleos de población, es inconcuso que cuando un núcleo de población solicita al tribunal agrario la suspensión del acto de autoridad y ese órgano jurisdiccional, en términos del citado artículo 166 de la Ley Agraria, exija el otorgamiento de garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con esa medida pudieran ocasionarse a tercero, si no se obtiene sentencia favorable, dicho precepto excede los requisitos que establecen los diversos 233 y 234 de la Ley de Amparo para decretar la suspensión, pues dichas disposiciones señalan que ésta no requiere de garantía en ningún caso y en otros procede de oficio y se decreta de plano, de manera que cuando acuden al amparo opera la excepción al principio de definitividad mencionado, permitiéndoles que lo promuevan sin necesidad de agotar el juicio de nulidad.¹⁷⁴

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. NO ES NECESARIO AGOTARLO TRATÁNDOSE DE LA BAJA DE UN ELEMENTO DE LA POLICÍA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El sobreseimiento decretado por el Juez de amparo con fundamento en la fracción XV del artículo 73 de la ley de la materia, tratándose de asuntos de la Policía Judicial del Distrito Federal en los que se controvierta la baja de uno de sus elementos, es infundado y, por tanto, debe revocarse atento que para que éstos puedan obtener la suspensión del acto reclamado, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal los condiciona a satisfacer mayores requisitos que la Ley de Amparo, pues en sus artículos 58 y 59, entre otros requisitos, establece que previamente a su

¹⁷⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 61/2001, registro 188170, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 254.

concesión el juzgador debe verificar la existencia y autenticidad del acto que se reclama, lo que en sí constituye una exigencia adicional a los contemplados en la ley de la materia, puesto que en esta última basta con que se solicite, esto es, se atiende a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad realiza el quejoso cuando aduce que existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado, lo que le ocasionaría un perjuicio; de ahí que no estén obligados a agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, antes de acudir al de garantías.¹⁷⁵

RECURSO DE INCONFORMIDAD. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 108 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO CONSTITUCIONAL, PUESTO QUE ESE ORDENAMIENTO EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA OBTENER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO. Si bien en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo se establece el principio de definitividad que rige al juicio de garantías, consistente en que éste será improcedente cuando exista un medio de defensa por el que pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto de autoridad, siempre y cuando no se actualice algún motivo de excepción, en el caso, no obsta que contra la emisión de la boleta de sanción por un policía de tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, proceda el recurso de inconformidad regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en su artículo 108, o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, ese medio de defensa no necesariamente tiene que ser accionado por el impetrante, en tanto que el artículo 114 del ordenamiento legal que lo rige, establece mayores requisitos que los dispuestos en la Ley de Amparo para que se suspendan los efectos de ese acto autoritario; esto es, dicho precepto dispone, entre otras cuestiones, que el otorgamiento o denegación de la medida cautelar deberá ser acordado dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que se elevó la solicitud respectiva, siendo que el ordenamiento legal citado en último término no prevé ese requisito.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Tesis aislada I.7o.A.185 A, registro 186184, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1348.

¹⁷⁶ Tesis aislada I.8o.A.31 A, registro 186463, novena época, Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1381.

Ha sido tradición de las autoridades que conocen del juicio de amparo, interpretar la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal, en forma exegética, en el sentido de que no está obligado agotar previamente al juicio de garantías, los recursos o medios de defensa, cuando previéndose en la ley del acto reclamado se exijan mayores requisitos para conceder la suspensión, que los requerido en la Ley de Amparo. Así, por ley del acto debe entenderse cualquier norma jurídica o conjunto normativo, ley en sentido material con independencia de su categoría formal, que resulte aplicable o que regule por algún título al acto reclamado; desde luego, para estar en presencia de este supuesto es menester que la ley refiera expresamente al acto de que se trate, sin que esté por tanto autorizado hacer extensiva por analogía o por mayoría de razón la eficacia de cualquier ordenamiento a casos no previstos claramente en el mismo.

En adición a lo anterior, conviene hacer notar que el texto constitucional del cual deriva la regla de procedencia del juicio de garantías objeto de análisis, tampoco conduce a una interpretación distinta de la aceptada por las diversas tesis y jurisprudencias, dado que prescribe simplemente que en contra del acto reclamado no hay necesidad de agotarse los recursos, juicios o medios ordinarios de defensa que a favor del gobernado otorguen las leyes, si no se cumple con lo previsto en la parte segunda de la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal, no obstante que con ello se prevenga la procedencia de algún recurso, juicio o medio de defensa, por condición del cual pueda ser modificado, revocado o anulado el acto reclamado, si no es posible con su tramitación se suspendan los efectos del mismo en las condiciones precisadas en la Ley de Amparo.

También debe agregarse que si bien la propia Constitución Federal prevé que todo acto de autoridad puede ser susceptible de suspensión, salvo excepciones jurisprudenciales – actos negativos-, resulta importante destacar que si no hay necesidad de agotar recurso ordinario de defensa cuando se exijan en la ley o por resolución de la responsable, mayores requisitos para la suspensión del acto reclamado que los previstos en la Ley de Amparo, con mayor razón, el gobernado puede acudir en solicitud del amparo y protección de la Justicia Federal cuando no se contempla, ni siquiera exigiendo mayores requisitos, la suspensión de la ejecución del acto de autoridad que causa perjuicio, a pesar de que pudiese contener algún recurso

para modificar o revocarlo. Tal como se desprende del apartado VII de la tesis en estudio.

Tocante al apartado V de la tesis de análisis, no se comparte totalmente lo ahí sostenido porque existe una diferencia notable entre una ley que causa perjuicio desde el momento en que se promulga y una ley que lo hace a través del primer acto de aplicación, razón por la que no es admisible subsumir la diferencia de los efectos de una ley heteroaplicativa a una autoaplicativa. Sin que pase inadvertido, que la diferencia entre la impugnación esta basada, esencialmente, en el momento en que dicha norma jurídica le causa perjuicio al gobernado. En consecuencia, en el juicio de amparo existen dos vertientes que establecen el momento oportuno para reclamar la inconstitucionalidad de una ley; primero, cuando se trata de una ley autoaplicativa y segundo, cuando se refiere a una ley heteroaplicativa. Para distinguir el instante en que una u otra pueden ser impugnadas, se debe atender al concepto de individualización incondicionada, esto es, determinar si los efectos de la disposición legal reclamada ocurren en forma condicionada o incondicionada. La condición es la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización. De esta forma, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualiza condición alguna, se está en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones que impone la ley no surgen en forma automática (con su sola entrada en vigor), sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se está frente a una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada. Como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la

disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir **el carácter de administrativo** o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.¹⁷⁷

Los anteriores argumentos nos permiten concluir, que si en la tesis analizada únicamente se cita el primer acto de aplicación de una norma jurídica, como elemento necesario para actualizarse una causa de excepción al principio de definitividad, se deja a un lado las leyes autoaplicativas, pues en este supuesto no hay aplicación de la Ley pero sí un perjuicio al gobernado y que sólo basta ello para acudir al amparo o en su defecto esperarse al primer acto de aplicación. Sin que se pretenda encuadrar uno en otro, aun cuando el gobernado tiene la opción de esperarse al primer acto de aplicación.

Por lo que hace al apartado **VIII** que versa sobre la falta de fundamentación, el juicio de amparo es procedente cuando el acto emitido por la autoridad carece totalmente de ella; pues basta que la autoridad en el acto reclamado haya citado un precepto legal, cualquiera que sea, para que el juicio de garantías se sobresea. Así, cabe distinguir entre ausencia y deficiencia de fundamentación y motivación, siendo la primera falta absoluta de precepto legal y razonamientos jurídicos, que justifiquen el origen del acto reclamado, en tanto la deficiente es la cita de un precepto equivocado y argumentos inconsistentes.

Sólo en el primer supuesto, se estará en presencia de una causa que impida al Juez de amparo entrar al estudio de los elementos de fondo del acto reclamado, ya

¹⁷⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 55/97, registro 1982000, novena época, Pleno, S. J. F. y

que bastara con pronunciarse respecto de la absoluta falta de fundamentación para conceder el amparo y protección de la justicia federal. Veamos que dice la posterior tesis.

FUNDAMENTACIÓN, INDEBIDA. NO CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. La fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, contiene la obligatoriedad de agotar los medios de defensa que se establecen en las leyes en contra de los actos emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos, o del trabajo, la propia fracción en su última parte prevé una excepción a este principio que consiste en la falta de fundamentación del acto reclamado, la que obedece a que no es posible obligar a los particulares a agotar un recurso cuando no se le han dado a conocer los fundamentos del acto y por ende de la ley en donde se contemple el mismo. De esta manera, si la autoridad emite un acto de molestia pero en él se omite invocar precepto alguno que lo justifique, entonces el juicio de amparo sí es procedente, sin necesidad de agotar previamente algún medio de defensa, pero esta omisión debe ser total, esto es, el acto en sí debe carecer de precepto alguno y no debe confundirse con una indebida fundamentación, porque este último supuesto implica que el acto sí tiene fundamentación, ya que si se citan preceptos, pero éstos son inaplicables o están indebidamente citados, caso en el cual, si existe obligación de agotar los recursos ordinarios o medios de defensa, atacando precisamente dicha circunstancia. Así, la falta de fundamentación del acto de molestia, no tiene el mismo alcance de la indebida fundamentación, porque el primer supuesto, es una violación directa a la Constitución, y esto sucede cuando no se cita precepto alguno en el acto, esta hipótesis es la que se establece en la última parte de la fracción en comento. En cambio, el segundo supuesto (indebida fundamentación), produce una ilegalidad del acto, en el cual, sí se deben agotar los medios ordinarios previo al amparo. Lo anterior obedece a que la primera es una violación formal al artículo 16 constitucional, porque hay ausencia de fundamentación, y el acto de molestia es en sí mismo inconstitucional, porque no evidencia norma alguna que pudiera justificarlo, mientras, habrá una violación material a este precepto constitucional, por una incorrecta fundamentación en el acto de molestia.¹⁷⁸

G., tomo VI, julio de 1997, p. 5.

¹⁷⁸ Tesis aislada, registro 212286, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XIII, abril de 1994, p. 375.

Regularmente ante los juzgados de distrito se promueven una serie de demandas de garantías, alegando la falta de fundamentación y motivación, sin que esto así sea, pues se encuentran frente a una indebida fundamentación y motivación; y en atención a lo dispuesto, se sobresee en el juicio de amparo, y al no haberse agotado el recurso ordinario de defensa, en la mayoría de los casos, si no es que en todos, fenece el término para que el acto reclamado se hubiese revocado o modificado a través de algún medio ordinario de defensa. Motivo por el que antes de presentar una demanda de garantías alegando tal situación, hay que estar seguros que nos encontramos en este supuesto, pues lo contrario redundaría en perjuicio irremediable como consecuencia de la falta de conocimiento; y escaparía a las posibilidades de conseguir un resultado favorable a las pretensiones de haber agotado el recurso ordinario de defensa.

MOTIVACIÓN. SÓLO SU OMISIÓN TOTAL O LA QUE SEA TAN IMPRECISA QUE NO DÉ ELEMENTOS PARA DEFENDERSE DEL ACTO, DA LUGAR A LA CONCESIÓN DEL AMPARO. Cuando el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan los numerales legales aplicables y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello simplemente basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que de manera sustancial se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá conducir a la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación, lo que no acontece cuando la autoridad responsable señala con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tenga en consideración para absolver de lo reclamado.¹⁷⁹

El apartado IX de la tesis de excepciones al principio de definitividad señala, que en el amparo sólo pueden reclamarse violaciones directas a la Constitución, lo cual

¹⁷⁹ Tesis de Jurisprudencia I.1o.T. J/40, registro 186910, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, mayo de 2002, p. 1051.

no debe confundirse que estemos en el supuesto de amparo contra leyes, pues existen diversos actos de autoridades que desatienden directamente algunos preceptos Constitucionales, sin que se trate de leyes en sentido formal o material. Así, las diferentes hipótesis de violaciones directas a la Constitución Federal, se han venido actualizando a través de diversas jurisprudencias y tesis, en las que se plasma el pensamiento de las necesidades en atención al alcance a tal excepción. Basados, naturalmente, que nuestra norma fundamental y menos la Ley de Amparo no mencionan o catalogan cuales son aquellos actos.

RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.

En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y, con base en ambas, esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituiría significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva de definitividad el acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. **En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno.** El quejoso debe, pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a

violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca.¹⁸⁰

La tesis transcrita señala un caso en que se actualiza el supuesto de análisis; sin embargo, hay diversos criterios que han ampliado tan noble disposición, y por este motivo consideramos que la tesis de excepciones al principio de definitividad, es imprecisa al señalar únicamente el supuesto de **violación a la garantía de audiencia**, cuando lo correcto era dejar abierta la posibilidad de ampliarlo al criterio y sensibilidad de los Juzgadores.

Es notable que si referimos a diversos supuestos debemos hacer mención de ellos, para no incurrir en imprecisiones, con el fin de distinguir la mayor parte de actos que se consideran violaciones directas a la Constitución Federal y que habiendo recursos o medios por los que se pueda conseguir la revocación o modificación del acto reclamado, no es óbice para su procedencia el agotarlos.

A mayor abundamiento, los particulares no están obligados agotar recursos ordinarios cuando aleguen en la demanda de amparo violaciones directas de los derechos constitucionales, porque, en primer lugar, que el juicio de amparo tiene como objeto directo la protección de derechos fundamentales de los gobernados, mientras que los recursos ordinarios tienen como objeto principal el examen de legalidad; en segundo lugar, la protección de las garantías constitucionales es un valor jurídico tan alto, que si el quejoso opta por no agotar los recursos, por estimar que así logrará una protección más eficiente, por la reducción de tiempo y gastos de litigio, con la consecuente reducción del daño o perjuicio que puede resentir con la demora implícita en el agotar recursos, o por razones semejantes, no se debe hacer de la creación de recursos ordinarios un sistema procesal que, en vez de facilitar, entorpezca la defensa de los derechos constitucionales, el que las autoridades puedan con relativa frecuencia hacer saltar la defensa de los derechos de los ciudadanos; y, en tercer lugar, que las autoridades responsables administrativas puedan tener un interés legalmente protegido

¹⁸⁰ Tesis aislada 154, registro 391044, séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, p. 104.

en entorpecer la defensa de los derechos constitucionales de los gobernados, buscando hacerla engorrosa en vez de expedita, ni en obtener éxitos procesales por rigorismos jurídicos y no por la correcta fundamentación y motivación de sus actos, siendo de notarse que en el juicio de amparo tiene oportunidad amplia para defender esos actos.

Los criterios que a continuación se transcriben son los más sobresalientes en este rubro, y que sin duda habrán de tomarse en cuenta.

PERSONA EXTRAÑA A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. IMPORTA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION EL EMBARGO DE BIENES DE.

Cuando en un procedimiento económico coactivo, se embargan bienes a terceros extraños, indudablemente dicho acto constituye una limitación a los derechos de propiedad y posesión que puede ser reclamado a través del juicio constitucional, sin necesidad de agotar los recursos ordinarios correspondientes, pues tal acto importa violaciones directas a la Constitución.¹⁸¹

PETICIÓN. DERECHO DE. SU PROTECCIÓN DIRECTA POR LA CONSTITUCIÓN EXCLUYE LA NECESIDAD DE AGOTAR RECURSO ORDINARIO ALGUNO, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO.

No es procedente sobreseer en el juicio de garantías, con fundamento en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, si la litis a que se contrae el amparo lo es la especial tutela constitucional del derecho de petición, que no se norma por ningún procedimiento o ley ordinaria que obligue al peticionario de amparo a agotar algún recurso o medio ordinario de defensa antes de acudir al juicio de garantías, para suponer que no se cumplió con el principio de definitividad que debe observarse en el amparo; puesto que el derecho de petición se protege de manera directa por el artículo 8o. constitucional, que obliga a las autoridades a dar contestación de manera invariable y por escrito, en breve término, a toda solicitud que se le formule en forma pacífica, respetuosa y también por escrito, de lo que se sigue que tal contestación debe producirse sin mayores presupuestos o exigencias legales que los de que exista, por una parte, una petición producida de manera respetuosa y pacífica, y que ésta se formule por escrito (requisito de mera forma) para que la autoridad quede obligada, desde luego, a la citada contestación y en los términos señalados por el artículo constitucional en comento; de tal forma que la Protección Constitucional al precitado derecho se da de manera directa e inmediata; cuanto más si en el caso la

quejosa en su demanda de garantías no invocó, junto a la violación anotada, también violaciones a leyes o procedimientos secundarios, para suponer válidamente que la primera (violación constitucional) sólo se dio de manera indirecta o refleja, y por tanto, que no se colmó el principio de definitividad de que se trata.¹⁸²

FIRMA, FALTA DE. CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Basta que la parte quejosa alegue que la resolución reclamada carece de firma, para estimar que está reclamando una violación directa al artículo 16 constitucional, porque dicho precepto requiere que exista mandamiento escrito para molestar a un gobernado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, y el mandamiento escrito exige la firma de la autoridad emisora como principio fundamental de validez.¹⁸³

GARANTÍAS INDIVIDUALES, VIOLACIÓN DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO. Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos **destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias.** Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.¹⁸⁴

No se está procurando con ello hacer infecundos los recursos ordinarios, sino que se trata de limitarlos a la esfera propia de su procedencia obligatoria, que es cuando se trata de plantear cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad. De lo contrario, lo que se haría estéril es la defensa de los derechos constitucionales, al

¹⁸¹ Tesis aislada XV.2o.5 K, registro 201476, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, septiembre de 1996, p. 690.

¹⁸² Tesis aislada X.1o.18 K, registro 201758, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, agosto de 1996, p. 707.

¹⁸³ Tesis aislada, registro 216369, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F., tomo XI, mayo de 1993, p. 333.

¹⁸⁴ Tesis de jurisprudencia 675, registro 391565, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, p. 493.

entorpecerla mediante el procedimiento de estorbar el juicio de amparo con la pretendida obligación de agotar el recurso ante las propias autoridades que realizaron la violación constitucional, u otras cuya misión no es la protección de las garantías constitucionales, que es función propia y específica del juicio de amparo.

Finalmente respecto del apartado X, creemos busca el respeto de la jerarquía de las normas, pues no es concebible que si los reglamentos requieren para que tengan existencia legal depender de una Ley, establezcan medios de impugnación, cuando la disposición que los debe contener es la Ley que da origen al mismo, esto si atendemos que la mayoría de aquellos vienen a desarrollar la eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso administrativo sin ley que lo autorice acorde a los lineamientos que sobre esta particular, lo que ha establecido la legislación mexicana. Máxime, que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, específicamente, los mismos de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto.

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 42 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, POR NO ESTAR PREVISTO EN LA LEY RESPECTIVA. El recurso de reclamación que establece el artículo 42 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, no es necesario que se agote previamente al amparo, porque la causal de improcedencia por incumplimiento al principio de definitividad que rige el juicio de amparo contra actos provenientes de autoridades administrativas presupone que en alguna ley formal y material se prevenga de manera directa e inmediata algún recurso o medio de defensa que posibilite la modificación, revocación o nulificación del acto reclamado, cuya tramitación permita la suspensión de esos efectos, sin exigir mayores requisitos que los consagrados en la Ley de Amparo, razón por la que no está obligada la parte quejosa a agotar la

reclamación, pues no se encuentra prevista en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, sino en su reglamento.¹⁸⁵

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. Los recursos administrativos que constituyen la excepción al principio de definitividad del juicio de amparo, deben estar establecidos en leyes en sentido formal y no en reglamentos. Lo anterior es así, pues la potestad reglamentaria conferida al titular del ejecutivo, derivada del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, es para mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes y así dicte las normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, que tienen las mismas características de las normas legales, pero con la limitación natural de que dichas normas reglamentarias no otorguen mayores alcances o impongan distintas limitantes que la propia Ley que reglamenta, como es el caso de crear un recurso administrativo cuando la Ley respectiva nada previene al respecto, por lo que no habrá recurso administrativo sin Ley que lo autorice.¹⁸⁶

SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL. SU ARTÍCULO 31 EXCEDE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La facultad reglamentaria del presidente de la República, prevista en el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, debe ajustarse al principio de subordinación jerárquica que, salvo el caso de los reglamentos autónomos, constriñe al Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo. Por consiguiente, la materia del reglamento no debe ir más allá de la ley; sin embargo, de lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, se aprecia que ese precepto reglamentario establece el recurso de revocación, el cual no se encuentra previsto en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social reglamentada, ni en ningún otro dispositivo de ese cuerpo legal, contraviniendo así los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el órgano legislativo, Congreso de la Unión, sino que crea un nuevo recurso administrativo, por lo que el

¹⁸⁵ Tesis aislada X.3o.8 A, registro 188310, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 1685.

¹⁸⁶ Tesis aislada, registro 224134, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo VII, enero de 1991, p. 415.

artículo 31 del reglamento en cita resulta inconstitucional por violación al principio de subordinación jerárquica que rige en materia reglamentaria. En consecuencia, debe decirse que si este último numeral establece un recurso no contemplado en la ley reglamentada, entonces el particular no tiene la obligación de agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad, como excepción al principio de definitividad previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el sobreseimiento decretado por la Sala responsable resulta violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional.¹⁸⁷

Este principio se ha hecho extensivo en la materia que nos ocupa si la autoridad, teniendo la obligación de hacerle saber a las partes el recurso que procede en contra de la resolución que dictó, no lo hace.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY. Si bien es cierto que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 49, de rubro: "AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.", sostuvo que conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando previamente no se agota el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de este ordenamiento, también lo es que tal improcedencia debe entenderse condicionada a que en el acto administrativo se hubiera cumplido con el requisito exigido por el artículo 3o., fracción XV, de la ley últimamente citada, esto es, de mencionar los recursos que procedan, lo cual resulta imprescindible para brindar

¹⁸⁷ Tesis aislada VI.1o.A.103 A, registro 188495, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, octubre de 2001, p. 1191.

certeza jurídica a los afectados acerca del medio de impugnación pertinente, sobre todo si se toma en cuenta que por virtud del artículo segundo transitorio de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se derogaron los recursos administrativos previstos en las diversas leyes especiales y se instituyó, en el mencionado artículo 83, el recurso de revisión como único medio de impugnación de los actos administrativos regidos por dicha ley, con la finalidad de eliminar situaciones procesales confusas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los gobernados; de lo contrario, es decir, de estimar que el juicio de amparo resulta improcedente cuando no se agota el medio de defensa ordinario, a pesar de que éste no se haya mencionado en el acto administrativo, las disposiciones antes señaladas, establecidas por el legislador para beneficiar a los afectados por esos actos, podrían generarles más problemas y confusión sobre la pertinencia de la vía por la multiplicidad de recursos administrativos que existían en las diversas leyes especiales, máxime que la mayoría de estas legislaciones no hacen remisión alguna a la referida ley adjetiva. Además, si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio motivado por la inobservancia de esa disposición que se estableció en beneficio del administrado, para su defensa, y no para confundirlo.¹⁸⁸

E. Estricto derecho. (Artículo 79 y 91, fracción I, de la Ley de Amparo). Este principio significa que en las sentencias de amparo únicamente se deben de analizar y estimar los conceptos de violación aducidos en la demanda de garantías, en los términos precisos en que se haya formulado, sin que la autoridad de control, pueda formular consideraciones respecto de la cuestión constitucional que no se haya hecho valer estrictamente por el quejoso. Por lo que en los juicios de amparos administrativos, se obliga al Juez a considerar únicamente los argumentos formulados por el promovente del amparo o por quien interpone un recurso. Si el Juez advierte vicios notorios de inconstitucionalidad del acto reclamado y éstos no se hicieron valer, no podrán invocarlos oficiosamente, salvo aquellas excepciones que en el apartado posterior analizaremos.

Conviene hacer mención de los criterios que al respecto se advierten, sobre que debe entenderse por estricto derecho, como son los posteriores:

¹⁸⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2002, registro 186480, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 351.

AGRAVIOS. PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO. El principio de estricto derecho que rige el juicio de garantías en materia administrativa y los recursos relacionados con el mismo, impone la obligación de examinar la resolución impugnada únicamente a la luz de las defensas que esgrima el agraviado, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea suplir la deficiencia de la queja. En tal virtud, si en la resolución recurrida se expresan diversos fundamentos, los agravios deben estar encaminados a desvirtuar cada uno de ellos, so pena de resultar inoperantes, pues la subsistencia de uno solo de los fundamentos de aquélla, constreñirá al tribunal de alzada a su confirmación.¹⁸⁹

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO ADMINISTRATIVO. De acuerdo con la jurisprudencia que tiene establecida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los conceptos de violación debe precisarse el precepto legal secundario que se considere violado, y, por lo tanto, no basta la mención de los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República para que de ellos se infiera que los quejosos estiman violadas determinadas disposiciones secundarias, no pudiendo quedar subsanada esa omisión con una alusión imprecisa pues por ser de estricto derecho el amparo en materia administrativa, no cabe suplir la deficiencia de la queja.¹⁹⁰

Digamos pues, que el juzgador de amparo debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación expuestos en la demanda de garantías, y no analizar o pronunciarse sobre cuestiones que no le fueron planteadas. Sin embargo, el principio de estricto derecho ha adquirido cierta flexibilidad con el principio de la causa de pedir, que obliga a los juzgadores a no ser tan exigentes al momento de estudiar los conceptos de violación, sin que ello signifique, que estemos en presencia de una suplencia de la queja, pues en éste supuesto sí existe concepto de violación enderezado a combatir el acto reclamado. Por tanto, aun cuando en aquéllos no se combata con tecnicismo el acto de autoridad, si el quejoso expone argumentos medianamente razonados para demostrar la inconstitucionalidad de aquél, el juez esta obligado analizarlos y no calificarlos de inoperantes, que sería la regla aplicable en estricto derecho.

¹⁸⁹ Tesis aislada, registro 256180, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 45 sexta parte, p. 16.

¹⁹⁰ Tesis aislada, registro 267111, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tercera parte, LV, p. 13.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTE SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.¹⁹¹

F. Suplencia de la queja. (Artículo 107, fracción II, párrafo segundo, y 76 Bis de la Ley de Amparo). La facultad de suplir la queja deficiente, constituye una salvedad al principio de estricto derecho, que el juzgador de amparo tiene la obligación de acatar en determinados casos al pronunciar sentencia constitucional. La idea de deficiencia tiene dos acepciones: la falta o carencia de algo y la de imperfección.

En consecuencia, suplir es integrar lo que falta, subsanar una imperfección, completar o perfeccionar lo que esta incompleto o imperfecto. Algunas tesis de la sexta y séptima época, correctamente enunciaban que no procedía la suplencia de la queja deficiente en materia administrativa; sin embargo, una reforma importante a nuestra Constitución Federal cambió el rumbo, hasta ese entonces normal del juicio de amparo, para evitar que por falta de conocimiento o riguroso tecnicismo se transgredieran flagrantemente garantías constitucionales de los gobernados.

El artículo 107, fracción II, de nuestra máxima norma jurídica, se reformó, para suprimir el tecnicismo que obstaculizaba la impartición de la justicia, dándole mayor

¹⁹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, registro 185425, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, Diciembre de 2002, p. 61.

amplitud a la institución de la suplencia de la queja deficiente.¹⁹² Así, se construyó la regla genérica de la suplencia obligatoria de la deficiencia de la queja, reservando a la Ley de Amparo su reglamentación. Teniendo como finalidad dar una mayor amplitud a esa institución, que necesariamente redundaría en beneficio del gobernado al evitarse los excesos a que conducen los rigorismos formalistas, es decir, se impediría la denegación de Justicia por razones de carácter meramente técnico. Regla genérica que más tarde fue desarrollada a través del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo;¹⁹³ agregándose diversos supuestos en los que la autoridad de amparo estaba obligada considerarlos al momento de emitir la resolución constitucional.

Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

La primera fracción interesa, por su aplicación en la materia administrativa; misma que interpretamos en atención a la jerarquía de los órganos de justicia que integran el Poder Judicial de la Federación, pues resultaría ilógico que un Juzgado de Distrito, Tribunales Colegiados y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncien en forma contraria al pleno de nuestro máximo tribunal, cuando es superior a éstos en jerarquía.

¹⁹² Reforma a iniciativa de la Cámara de Senadores de 15 de noviembre de 1985, promulgada el 20 de marzo de 1986 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986.

¹⁹³ Reforma a iniciativa de la Cámara de Senadores de 19 de noviembre de 1985, promulgada el 26 de abril de 1986 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1986.

Tomando en consideración que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser acatadas por los órganos de menor jerarquía y si aquella determinó que una norma es inconstitucional, resultaría ilegal que estos se pronunciaran adversamente, pues desatenderían a lo establecido por el artículo 192, de la Ley de Amparo. El criterio que a continuación se transcribe, permite distinguir lo expuesto.

SUPLENCIA DE LA QUEJA. SU ALCANCE CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDA EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES. De la interpretación gramatical, teleológica y de la orientación de la doctrina más autorizada, se advierte que el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, tiene tal amplitud, que obliga a los órganos jurisdiccionales a suplir la queja deficiente y conceder el amparo, mediante la aplicación de la jurisprudencia obligatoria respectiva, aun en los casos en que la parte quejosa no exprese conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad de la ley, no invoque ésta como acto reclamado, ni señale como autoridades responsables a las que intervinieron en el proceso legislativo correspondiente. Así, conforme al texto de la norma, el primer elemento del supuesto contemplado consiste únicamente en que el acto reclamado esté fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, mas no que también deba reclamarse la ley, de modo que si no hay elementos de los que se desprenda tal exigencia, no se deba disponer su satisfacción, porque esto significaría ir más allá del contenido de la ley. El propósito del Constituyente Permanente con la expedición de la norma en comento, fue dar un paso más hacia el perfeccionamiento del juicio de amparo, para despojarlo de tecnicismos y hacerlo más accesible y eficaz en beneficio de los gobernados afectados o amenazados en sus derechos fundamentales, lo que se advierte en las referencias hechas sobre el tema en la iniciativa presidencial y en el dictamen emitido por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, ambos del proceso legislativo de la primera reforma hecha al artículo 107 constitucional, referencias que patentizan que una interpretación restrictiva se alejaría mucho de la satisfacción de los propósitos generosos manifestados por el legislador. Finalmente, existe una inclinación de la doctrina más autorizada hacia la tesis que se expone.¹⁹⁴

SUPLENCIA DE LA QUEJA. PROCEDE RESPECTO DE REGLAMENTOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA,

CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO. Si bien la fracción I del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, impone expresamente al juzgador el deber de suplir la queja deficiente tratándose de "leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia", tal disposición debe entenderse igualmente aplicable para el caso de los reglamentos; ello, por ser éstos en su aspecto material, actos de naturaleza legislativa, al quedar integrados por normas de carácter general, impersonal y abstracta. Dicha interpretación armoniza con la de otras disposiciones contenidas en ese mismo ordenamiento, que son aplicables tanto a leyes como a reglamentos, identificados indistintamente bajo el concepto genérico de leyes.¹⁹⁵

Tocante a los menores o incapaces, se ha procurado que esta parte de la población mas vulnerable sea protegida en el mínimo de derechos que le asisten. Así, por menores debemos entender a toda persona que no ha cumplido la mayoría de edad, para que se le considere con plena capacidad de ejercicio de sus derechos y usos, y disposición de todos sus bienes, en términos de la legislación común. Empero, esta fracción debe analizarse con relación al artículo 6 de la Ley de Amparo, que versa sobre la posibilidad de que los menores de edad puedan pedir amparo y protección de la justicia federal por su propio derecho, es decir, no solo las personas mayores de 18 años pueden acudir en tal situación ante los tribunales federales, sino también aquellos que no tienen por el momento esa condición de crecimiento biológico.

Digamos pues, que es una salvedad a la falta de capacidad de ejercicio, porque naturalmente el menor no es apto para hacer valer por sí mismo sus derechos y cumplir con las obligaciones contraídas.¹⁹⁶

Referente a los incapaces, se considera a la persona que aun no ha cumplido los dieciocho años de edad o que habiéndolo cumplido tiene incapacidad natural o legal, como es el caso de los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aún cuando tenga intervalos lúcidos; sordomudos que no saben leer o escribir, los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas o enervantes.

¹⁹⁴ Tesis aislada I.4o.C.3 K, Registro 203095, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo III, marzo de 1996, p. 1027.

¹⁹⁵ Tesis de jurisprudencia 4a./J. 14/91, registro 207893, octava época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo VIII, septiembre de 1991, p. 35.

¹⁹⁶ Soto Álvarez, Clemente, *Prontuario de Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil*, México, Limusa, 1998, p. 84.

Es la incapacidad, entonces, el estado especial en que se haya una persona privada de la capacidad de ejercicio.

MENORES DE EDAD O INCAPACES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PROCEDE EN TODO CASO, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE. Los Jueces Federales tienen el deber de suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios respectivos, siempre que esté de por medio, directa o indirectamente, el bienestar de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quien o quienes promuevan el juicio de amparo o el recurso de revisión, toda vez que el interés jurídico en las cuestiones que pueden afectar a la familia y principalmente en las concernientes a los menores y a los incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, ya que su voluntad no es suficiente para determinar la situación de los hijos menores; por el contrario, es la sociedad, en su conjunto, la que tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz. Lo anterior, debido a que el propósito del Constituyente y del legislador ordinario, plasmada en los artículos 107, fracción II, párrafo segundo, constitucional y 76 bis, fracción V y 91, fracción VI, de la Ley de Amparo, y de las interpretaciones realizadas por la Suprema Corte fue tutelar el interés de los menores de edad y de los incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, incluso hasta el grado de hacer valer todos aquellos conceptos o razones que permitan establecer la verdad y lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz. Luego, no hay excusa tocante a la materia ni limitante alguna para la intervención oficiosa y obligada de las autoridades jurisdiccionales en esta clase de asuntos, pues la sociedad y el Estado tienen interés en que los derechos de los menores de edad y de los incapaces queden protegidos supliendo la deficiencia de la queja, independientemente de quienes promuevan en su nombre o, incluso, cuando sin ser parte pudieran resultar afectados por la resolución que se dicte.¹⁹⁷

MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD O INCAPACES. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO. Conforme a la fracción V del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, las autoridades que conozcan del juicio de garantías deben suplir la deficiencia de la queja en favor de menores de edad, cualquiera que sea la naturaleza de los

¹⁹⁷ Tesis aislada 2a. LXXV/2000, registro 191496, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XII, julio de 2000, p. 161.

derechos que se cuestionen; para ese efecto, debe tomarse en consideración que el artículo 646 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, supletorio de la Ley de Amparo, establece que la mayoría de edad comienza a los dieciocho años cumplidos, sin que obste para lo anterior que, de acuerdo con la legislación penal estatal aplicable, pueda considerarse que el menor que ya cumplió dieciséis años sea sujeto imputable de un delito, porque ello no impide que el órgano jurisdiccional supla la deficiencia de la queja en el amparo, toda vez que esta última edad sólo sería para efectos de dicho ordenamiento estatal, disposición que el quejoso combate en su demanda de garantías.¹⁹⁸

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN BENEFICIO DE MENORES O INCAPACES.

COMPRENDE LA OBLIGACION DE RECABAR PRUEBAS DE OFICIO. Del estudio cuidadoso y detenido del artículo 107, fracción II, de la Constitución General de la República; de las disposiciones relativas de la Ley de Amparo; y de los procesos legislativos en los que se ha dado la evolución de estas normas, este Tribunal Colegiado encuentra que el concepto suplencia de la queja se ha utilizado por el legislador en dos acepciones con diferente alcance. En unos casos, para hacer referencia a la atribución de los Tribunales que conocen del juicio de garantías, al dictar sentencia, de invocar argumentos no expuestos o completar los que se aduzcan deficientemente, en la demanda o al expresar agravios o motivos de inconformidad en los recursos o incidentes, con el objeto de conceder la protección constitucional o acoger los medios de impugnación contra las infracciones advertidas, aunque los interesados no las hayan hecho valer o falten a la técnica jurídico-procesal en sus exposiciones. En este sentido utilizó el concepto el Constituyente Originario al establecer la institución en el juicio de amparo en materia penal, como también el Constituyente Permanente, al ampliarla para los casos en que el acto reclamado se funde en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y al juicio de amparo en materia de trabajo. En otro caso, al enunciado en comento se le dio mayor amplitud, al incluir el examen de toda clase de promociones y la participación en las diligencias y audiencias de la instrucción, así como la facultad o la obligación de proceder, de oficio, a recabar los medios de prueba útiles para esclarecer los derechos de los sujetos tutelados y su contravención, cuya posible existencia se deduzca de los autos, sin que las partes los aporten o perfeccionen. Esta situación la encontramos en el juicio de amparo en materia agraria. En el caso de los menores o incapaces la suplencia de la queja gravita en el campo de mayor

¹⁹⁸ Tesis aislada 2a. LIV/98, registro 196435, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y

amplitud, tal vez sin ser totalmente atraída a él, pero sí comprende la recabación oficiosa de pruebas, que en la actualidad es una obligación, según se advierte fundamentalmente en los procesos legislativos donde surgieron las disposiciones constitucionales y legales donde se otorgó ese beneficio. Además, esta tesis es totalmente acorde con los principios rectores del derecho de menores o incapaces, acogidos plenamente en nuestro país por las leyes sustantivas y procesales; de tal manera que, una intelección en otro sentido, colocaría al juicio constitucional, en este punto, al margen de la vanguardia asumida en los otros ordenamientos produciendo un desfase absurdo e inexplicable.¹⁹⁹

SUPLENCIA DE LA QUEJA, TRATANDOSE DE MENORES DE EDAD. INTERPRETACION DEL ARTICULO 76 BIS, FRACCION V, DE LA LEY DE AMPARO. Si bien es cierto que en materia de amparo, cuando los actos reclamados afectan derechos de menores de edad, debe suplirse la deficiencia de la queja en favor de éstos, sea cual fuere la parte litigante que lo promueva, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76 bis, fracción V, de la Ley de Amparo; sin embargo, tal suplencia obligada no puede llegar al extremo de que se tenga que analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos que deben impugnarse oportunamente a través de un amparo de distinta vía, esto es, que no pueden analizarse en amparo directo actos que deben atacarse en amparo indirecto.²⁰⁰

Por cuanto hace a violaciones manifiestas a la ley o que hayan dejado sin defensa al quejoso, contemplada en la fracción VI, del artículo 76 Bis, de la Ley de Amparo, al referirse a otras materias, no debe interpretarse exegeticamente, sino también contemplar entre aquéllas previstas por las fracciones I a la V, de ese mismo numeral, es decir, en cualquier materia.

Esta fracción deja abierta la posibilidad al Juzgador de control constitucional, de apreciar no a su libre arbitrio, pero sí atendiendo las reglas generales del proceso, y estar en posibilidad, de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal cuando la violación es a la luz del derecho y de la simple lectura del expediente, se observe franca violación a los derechos procesales del impetrante de garantías. A esto se adiciona, que dentro de ella no se debe introducir ninguna cuestión no controvertida en

G., tomo VII, abril de 1998, p. 253.

¹⁹⁹ Tesis aislada I.4o.C.2 K, registro 204675, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo II, agosto de 1995, p. 630.

el juicio ordinario del que emane el acto reclamado; que la "violación manifiesta", debe ser clara y patente, es decir, innegable e indiscutible, sin poderse inferir mediante razonamiento ni planteamiento cuestionable.

Así, el constituyente permanente estableció esta fracción, para que el Juzgador determine cual es el grado de violación procesal con que la autoridad responsable afecta los derechos del quejoso; la que se ha nutrido por medio de los criterios jurisprudenciales, atendiendo al principio de impartición de justicia pronta y expedita.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL. Conforme a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en materias distintas a la penal, agraria y laboral, opera la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Ahora bien, si el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión, pues se estaría ante la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento al afectar la oportunidad de alegar y de ofrecer y desahogar pruebas, lo que obliga a los juzgadores de amparo a suplir la queja deficiente al respecto y, por tanto, a no dejar de examinar esa cuestión sólo porque el planteamiento específico no se haya hecho valer en la demanda de garantías, no pudiendo estimarse inoperantes los agravios relativos por esa razón.²⁰¹

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA. Para que proceda la suplencia de los conceptos de violación deficientes en la demanda de amparo o de los agravios en la revisión, en materias como la administrativa, en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se requiere que el juzgador advierta que el acto reclamado,

²⁰⁰ Tesis aislada III.2o.C.68 K, registro 208870, octava época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, S. J. F., tomo: XV-II, febrero de 1995, p. 563.

²⁰¹ Tesis de jurisprudencia P./J.149/2000, registro 190656, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, diciembre de 2000, p. 22.

independientemente de aquellos aspectos que se le impugnan por vicios de legalidad o de inconstitucionalidad, implique además, una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o al particular recurrente. Se entiende por "violación manifiesta de la ley que deje sin defensa", aquella actuación en el auto reclamado de las autoridades responsables (ordenadoras o ejecutoras) que haga visiblemente notoria e indiscutible la vulneración a las garantías individuales del quejoso, ya sea en forma directa, o bien, indirectamente, mediante la transgresión a las normas procedimentales y sustantivas y que rigen el acto reclamado, e incluso la defensa del quejoso ante la emisión del acto de las autoridades responsables. No deben admitirse para que proceda esta suplencia aquellas actuaciones de las autoridades en el acto o las derivadas del mismo que requieran necesariamente de la demostración del promovente del amparo, para acreditar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto, o bien, de allegarse de cuestiones ajenas a la litis planteada, porque de ser así, ya no se estaría ante la presencia de una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o agraviado.²⁰²

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDE CUANDO SE INCURRE EN UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA A LAS NORMAS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LAS SENTENCIAS.

De conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado. Luego, si éste consiste en una resolución negativa ficta, y la Sala responsable analiza únicamente el desechamiento del recurso administrativo que hace valer la autoridad impositiva en su contestación a la demanda de nulidad, tal proceder viola, en perjuicio del quejoso, el principio de congruencia y la garantía de legalidad a que se contrae el ordenamiento legal invocado, porque tales argumentos debieron ser materia de declaración expresa dentro del plazo legal, por lo que no pueden formar parte de la litis en el juicio fiscal. Consecuentemente, se surte la hipótesis prevista en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, para suplir, en este caso, la deficiencia de los conceptos de violación.²⁰³

No debemos confundir por suplencia de la queja deficiente que estima el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, con la corrección de error numérico establecido por el numeral 79 del mismo ordenamiento, ya que son supuestos diferentes; pues la

²⁰² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2000, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XII, octubre de 2000, p. 189.

suplencia del error numérico consiste en la cita específica de los preceptos constitucionales o legales, que preservan las garantías del gobernado o que tutelan sus derechos subjetivos y fundan los conceptos de violación, esto es, resulta necesario que se haga la corrección del precepto que se estima transgredido para que el juzgador esté en aptitud legal de analizar la cuestión efectivamente planteada, con relación al precepto que preserva las garantías violadas o los derechos subjetivos que los tutelan. Lo anterior resulta así, porque basta advertir que de no estar en posibilidad legal el juzgador de corregir la cita indebida de preceptos violados, no podría analizar adecuadamente los conceptos de violación formulados, ni fijar la violación o violaciones que se imputan al acto reclamado, o sea, no podría precisarse qué garantía se transgredió al no coincidir los argumentos de inconformidad con los preceptos citados y que se estiman transgredidos, lo que limitaría indudablemente la expedición de justicia, por ello, el artículo 79 de la ley de la materia permite al juzgador corregir el error numérico en la cita de los preceptos que se estiman violados y que indebidamente precisen los quejosos al promover la acción de amparo.

La suplencia del error numérico, no altera la litis reclamada, pues no puede influir en la decisión del juzgador al resolver el fondo del asunto, ya que la causa de pedir queda demostrada mediante los hechos expuestos y los conceptos de violación formulados, y ésta únicamente consiste en precisar exactamente cuál es el precepto constitucional o legal que puede o no resultar transgredido. Esta corrección de la cita del error numérico obedece en realidad al principio de congruencia que debe regir en las sentencias de amparo, pues de concederse el amparo sin hacer la corrección debida, se crearía incertidumbre en cuanto a la transgresión de la violación reclamada, como se aprecia de la posterior jurisprudencia.

ERRORES NUMÉRICOS O CUALQUIER OTRO DE POCA IMPORTANCIA. DEBEN SER CORREGIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LOS JUECES DE DISTRITO, APLICANDO ANALÓGICAMENTE EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 79 de la Ley de Amparo establece, en su parte conducente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales

²⁰³ Tesis aislada III.1o.A.94 A, registro 800091, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, S. J. F., tomo X, agosto de 1992, p. 627.

que se estimen violados, y que podrán examinar en su conjunto los agravios, los conceptos de violación y los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda. Aplicando el precepto en comento, por analogía y mayoría de razón, se estima que dichos órganos jurisdiccionales deben corregir también el error en la cita del número del expediente de amparo en que se incurre en el escrito de agravios en la revisión, así como cualquier otro error numérico o mecanográfico, de poca importancia, que también a través de una corrección pueda permitir la procedencia del juicio de garantías o de los recursos previstos en la Ley de Amparo, evitándose en esa forma caer en rigorismos excesivos, que dejen en estado de indefensión al particular en aquellos casos en los que el juicio de garantías o el recurso correspondiente, se interponen en la forma y dentro de los plazos que establece la ley de la materia para cada caso concreto.²⁰⁴

Por ejemplo, si del examen íntegro de la demanda de amparo, el Juzgador observa que el quejoso erróneamente cita como preceptos constitucionales violados los artículos 1 y 29 de la Constitución Federal, pero de los antecedentes del acto reclamado se advierte que las alegaciones en realidad son respecto del ejercicio del derecho de petición consagrado por el artículo 8, de aquella disposición; el Juez está obligado a corregir la cita errónea de los preceptos legales, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley de Amparo, pero esta no es, como ya se dijo, suplencia de la queja deficiente, sino únicamente habrá de considerarse como una simple corrección de error numérico en la cita del precepto constitucional exactamente transgredido.

Finalmente, cuando el acto reclamado contraviene lo establecido por la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de observancia obligatoria para todos los tribunales, al tenor de lo previsto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, el Juzgador de amparo debe invocar de oficio la suplencia de la queja deficiente, por tratarse de una violación manifiesta de la ley que deja sin defensa al quejoso, de conformidad con lo previsto por el artículo 76 bis, fracción VI, de ese ordenamiento legal, ya que la jurisprudencia que determina la inconstitucionalidad de leyes, establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contiene la interpretación o integración de la norma secundaria confrontada con el texto básico, así

²⁰⁴ Tesis de jurisprudencia P. XLVIII/98, registro 196233, novena época, Pleno, S. J. F. y

como la determinación del alcance de la respectiva norma constitucional que tras dicha actividad definidora, adquiere sentido jurídico, componiéndose con la actuación del creador de la norma para formar la unidad vinculante en el orden jurídico.

Sin que se traduzca, que la norma declarada inconstitucional por nuestro alto Tribunal, dé nacimiento a una norma autónoma que se sitúe por encima de la norma derivada condicionando su eficacia, porque en nuestro sistema jurídico, solamente produce como efecto la inaplicación de la ley en el caso concreto, evitando posteriores aplicaciones en único beneficio del sujeto amparado, retrotrayendo las cosas hasta antes de la violación perpetrada, sin derogar la norma derivada con efectos generales.

G. Relatividad de la sentencia de amparo. (Artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo). Conocido también como fórmula Otero.²⁰⁵ Significa que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo no harán declaración general respecto a la ley o acto que los motivare y, consecuentemente, surtirán efecto en relación con las personas que promovieron el juicio, esto es, sólo respecto de los quejosos, no de otros, aún cuando se encuentren en situaciones semejantes.

Este principio constriñe el efecto de la sentencia que concede la protección de la justicia federal solicitada por el quejoso, de manera que quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad que del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia, es decir, quien no haya acudido al juicio de garantías, ni por lo mismo, haya sido amparado contra determinada ley o acto, no se encuentra protegido por la justicia federal.

A mayor abundamiento, sin pretender rayar en tautología, las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, de la materia que sea, sólo se ocuparán de las personas concretas, físicas, jurídica colectivas particulares o públicas, que lo hubiesen solicitado. En consecuencia, cuando la situación de terceros sea análoga o semejante a la resuelta en la sentencia dictada en el juicio de amparo o el acto reclamado de

G., tomo VII, mayo de 1998, p. 69.

²⁰⁵ La base de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, ha sido expresada por la llamada fórmula Otero, ideada por Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, en el artículo 53, del proyecto de Constitución Yucateca de 1840, aprobado por el congreso del Estado el 31 de marzo de 1841, recogida por Mariano Otero en el artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; y plasmada en el artículo 102 de la Constitución de 1857.

naturaleza igual para otras partes, en relaciones jurídicas que no formaron parte de la litis en el juicio, la sentencia no llega más allá de los individuos que litigaron, y de las relaciones entre ellos, y las autoridades quedan en libertad constitucional de seguir realizando actos como los que se declararon inconstitucionales, actos que, en todo caso, por lo que hace a los futuros o a los pasados semejantes, tendrán que ser materia de juicios particulares de amparo para ser afectados.

SENTENCIAS DE AMPARO, EFECTOS DE LAS (COSA JUZGADA). Es principio fundamental del amparo, en el que, de acuerdo con los tratadistas, radica su esencia como sistema jurisdiccional de garantía de la Constitución, el que la teoría designa como autoridad relativa de la cosa juzgada, expresamente adoptado por la fracción II del artículo 107 constitucional, que reproduce la llamada "fórmula Otero" consignada en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847. Como consecuencia de dicho principio, es jurídicamente imposible que el tribunal de amparo emita una declaración general de inconstitucionalidad de una ley, con eficacia que trascienda a personas distintas de las que fueron parte en el juicio de amparo en el que el fallo fue dictado, o actos diversos de los que constituyeron específicamente su materia; por mayoría de razón, si el tribunal que juzga de un primer amparo está impedido para emitir declaraciones de carácter general, ningún tribunal puede, en un nuevo juicio, en relación con nuevos actos y situaciones jurídicas no contempladas expresamente en el original, atribuir a la sentencia pronunciada en éste, que en sí misma contiene limitaciones estrictas, una eficacia general o absoluta.²⁰⁶

La sentencia de amparo, cuando lo reclamado es un acto, deja sin efectos únicamente el acto reclamado en particular; por ejemplo, una autoridad puede infraccionar a un particular por no respetar la luz roja del semáforo; y de promover un juicio de garantías el infractor y conseguir que la justicia federal lo ampare y proteja, no significa que de por vida la autoridad administrativa no lo puede volver infraccionar, y que la sentencia de amparo sea pasaporte de impunidad administrativa, por el contrario, la sentencia de amparo surte efectos exclusivamente por lo que hace al acto reclamado, más no a posteriores actos semejantes. Sin que pase inadvertido que la eficacia de la sentencia protectora se prolonga en el tiempo, única y exclusivamente

²⁰⁶ Tesis aislada, registro 803777, quinta época, Tercera Sala, S. J. F., tomo CXXV, p. 1489.

respecto del acto reclamado, es decir, por el acto que el Juez de Distrito amparó al gobernado.

Tocante a los efectos de la sentencia de amparo cuando el acto reclamado lo constituye una ley, en términos amplios, el gobernado se encuentra protegido para que no se le aplique a través del tiempo que tenga vigencia, pues lo contrario redundaría, que si una persona fue favorecida al declararse de inconstitucional una norma jurídica, en la que se consagre un impuesto que debe pagar cada que realiza su declaración fiscal, tenga que promover diversos juicios de garantías por cada ejercicio fiscal en que se le aplique dicho impuesto. Lo que innecesariamente acarrearía una molestia para el gobernado y una innecesaria y excesiva carga de trabajo para los Juzgados de Distrito.

El principio de relatividad de la sentencia de amparo contra leyes, conlleva a determinar que la sentencia, en tratándose de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, no sólo protegerá al quejoso en contra de que se sitúe en la hipótesis que le cause perjuicio su sola vigencia o del acto de aplicación que haya reclamado en el juicio respectivo, sino que dicha protección se hará extensiva a los actos de aplicación futura, es decir, que la ley declarada inconstitucional, ya no podrá aplicarse válidamente, al peticionario de garantías quien obtuvo la protección constitucional, en razón de que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora.

AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.

El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que

declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.²⁰⁷

Empero, si por algún motivo dicha ley fue derogada o abrogada, y la nueva norma o precepto es de igual contenido de aquella que fue declarada inconstitucional, el gobernado tendrá que volver a promover juicio de garantías alegando tales cuestiones, pues se trata de un precepto derivado de un proceso legislativo diverso al primero.

LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO

²⁰⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 112/99, registro 192846, novena época, Pleno, S. J. F. y

LEGISLATIVO DISTINTO. De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, por cuya virtud el efecto protector de aquéllas únicamente alcanza al texto legal que fue materia de análisis en el juicio, no así a sus reformas ni a una ley posterior que reproduzca su contenido, debe estimarse procedente el juicio de garantías que se intente en contra de la reforma de una ley ya declarada inconstitucional respecto del quejoso, cualesquiera que sean sus similitudes o diferencias esenciales o accidentales con el texto anterior pues, además de que se trata de actos legislativos diversos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones de la voluntad del órgano respectivo, el principio de seguridad jurídica exige que sea el Juez Federal quien, en un nuevo proceso, califique la regularidad constitucional del texto reformado o sustituto del ya analizado, para evitar que esta cuestión quede abierta a la interpretación subjetiva de las partes y que el quejoso quede en estado de indefensión, en cuanto carezca de la vía adecuada para hacer valer la identidad esencial existente entre el texto original y el texto posterior, considerando que tal materia no podría ser objeto de análisis a través de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para decidir sobre el cumplimiento de una sentencia protectora, como son los referentes al incidente de inexecución, a la queja por defecto o exceso, o al incidente de repetición del acto reclamado, ninguno de los cuales permite censurar los nuevos actos de la autoridad legislativa, ya que ésta, en términos del citado principio de relatividad, no está limitada en su actuación por la sentencia de amparo.²⁰⁸

Es ardua la postura sobre el principio de relatividad de la sentencia de amparo contra leyes, en el sentido de que una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya declarado inconstitucional una ley, tenga efectos generales y no particulares. La tendencia moderna apunta para que la sentencia de amparo tenga efectos generales, pues con ello se hace realidad la función de control de la constitucionalidad a cargo de los Tribunales de la Federación, y la igualdad ante la ley, que es un principio universal del derecho, evitando así el privilegio del particular que obtuvo la protección de la Justicia Federal contra una ley, y que por lo mismo no está obligado a cumplir sus disposiciones, que fueron declaradas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, frente a la inmensa mayoría de los gobernados, que al no haberla impugnado ante los órganos de control

G., tomo X, noviembre de 1999, p. 19.

²⁰⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 89/97, registro 197244, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo VI, diciembre de 1997, p. 10.

constitucional, por falta de dinero, ignorancia, u otras circunstancias, están obligados a cumplirla, no obstante su inconstitucionalidad.

Si bien, el principio de relatividad de las sentencias de amparo adoptado en su momento, era congruente con la naturaleza judicial de nuestro medio de defensa constitucional, en la actualidad no responde a las necesidades de la estructura de estado y forma de gobierno que tenemos, pues en un país que juega a la democracia, también se deben democratizar las instituciones judiciales, y con ello procurar que los órganos originarios del gobierno, realicen la actividad para lo cual fueron creados.

El Poder Judicial de la Federación se ha distinguido a lo largo de su historia, por ser un órgano honrado, sin que esto signifique que la honradez sea absoluta o plena, que sabemos son principios filosóficos muy cuestionables, pero que dentro de las instituciones resalta como decorosa; por esa razón, para que el principio de relatividad tenga efectos generales, no sólo se necesita que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de una ley, sino también, que dicha declaración alcance unanimidad de votos de los Ministros que la integran, es decir, que no haya un sólo voto en contrario o ausencia amañada de alguno de los Ministros, pues demostraría que uno de los máximos exponentes del derecho, se encuentra en desacuerdo con tal declaración general, y en estas condiciones la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley no alcanzaría efectos generales, pues únicamente protegería a quien promovió el amparo.

No es tiempo de pensar o suponer que atribuirle efectos generales a una sentencia de amparo, propicie situaciones de conflicto entre los órganos originarios del Estado mexicano, ya que por el contrario, daría certeza de un verdadero control constitucional, obligando a muchos animales políticos que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a dedicarle más tiempo al trabajo de creación de normas, y no depender de los asesores que materialmente son los verdaderos legisladores del país. Nuestra institución no puede, es, ni debe ser, escaparate del descuido de las autoridades legisladoras, y menos solapar verdaderas aberraciones legales que humillan al ser humano.

Máxime que la autonomía e independencia de las que hoy goza la Suprema Corte de Justicia de la Nación son resultado de un largo proceso histórico que ha transcurrido a la par del desarrollo político y social de nuestro país.²⁰⁹

H. El contra efecto de la relatividad de la sentencia de amparo. (Artículo 192 de la Ley de Amparo). Le denominamos de tal manera, porque si bien no existe disposición constitucional o secundaria que así lo prevea, la jurisprudencia ha sido clara al determinar que el Juzgador no puede llamar oficiosamente a juicio a una autoridad que no señaló el quejoso en su escrito de demanda de garantías; pero si del estudio de la citada demanda advierte que existen actos que emitió autoridad diversa a las señaladas primariamente como responsables, es obligación requerir al quejoso para que subsane tal omisión; sin embargo, si el Juez de Distrito es omiso en hacer tal prevención, no se traduce en un acto que de concederse el amparo y protección de la justicia federal, pueda causarle un daño irremediable, porque la sentencia de amparo lo protege aún contra de aquéllas autoridades que no fueron llamadas a juicio, pero que de alguna manera intervienen en el cumplimiento de sentencia.

En consecuencia, si la sentencia de amparo tiene una característica de relatividad, porque beneficia únicamente al quejoso que promovió el juicio, aquella no debe entenderse en el sentido que exclusivamente la autoridad o autoridades señaladas como responsables en el juicio, deben respetar y ajustarse a lo resuelto.

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AÚN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.

Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.²¹⁰

²⁰⁹ Góngora Pimentel, Genaro David, *Poderes en Conflicto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p. 9.

²¹⁰ Tesis de Jurisprudencia 236, registro 394192, quinta época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo VI, p. 159.

4. La acción de amparo.

Es la antítesis la autotutela, ya que el Estado por medio de normas jurídicas regula las relaciones en conflicto que se presentan entre los diversos individuos, o entre éstos y los órganos del Estado, actuando como particular o en su carácter de autoridad.

En la actualidad no es concebible que los conflictos se resuelvan en forma silvestre y primitiva; por el contrario, el hombre debe hacer uso de los medios que él mismo ha instituido previniendo esta clase de situaciones.

Desde los albores de la civilización, a partir de que, por encima de los individuos, se ha venido afirmando un principio de autoridad, ésta haya intervenido, primero, para disciplinar o para limitar, después, en absoluto, para prohibir, de una vez cada vez más enérgica y absoluta, el uso de la autodefensa, hasta llegar al término extremo de la evolución actual en la que el ejercicio de la autodefensa está considerado como un delito.²¹¹

La civilización ha sido bien larga para llegar al Estado constitucional moderno, en el cual impartir justicia está considerada como monopolio del gobierno, y confiada de una manera exclusiva a sus órganos. En el estado constitucional no se cuestiona la obligación moral que pueda tener una persona para obedecer una norma, sino el cumplimiento de la misma.

Es así, porque todo individuo inevitablemente está obligado a obedecer el derecho de su sociedad con independencia de lo bueno o malo que pueda ser;²¹² entonces, no puede cuestionar por sí mismo y resolver las diferencias que tenga con sus semejantes o con el Estado, sin hacer uso de los instrumentos que para tal efecto existen. Así, en términos generales, la acción se trata de un derecho fundamental de acudir, pedir y exigir la tutela jurisdiccional de los órganos públicos del Estado que tienen encomendada esa función, e implica la prohibición de la autodefensa. Ello hace posible un concepto de acción que se puede aplicar en todos los órdenes jurisdiccionales, civil, penal, laboral, mercantil, administrativo, etcétera, que a su vez será matizada en función del ordenamiento jurídico que la protege de forma concreta y

²¹¹ Calamandrei, Piero, *Derecho Procesal Civil*, México, Oxford, 1999, p. 38.

²¹² Suárez Villegas, Juan Carlos, *¿Hay obligación moral de obedecer al derecho?*, Madrid, Técno, 1996, p. 39.

específica. No solo consiste en dar el primer impulso a la actividad del Juez, que de otra forma permanecería inerte, es una colaboración con éste en que se le señala el camino que debe acatar.

Sin embargo, la acción constitucional de amparo tiene características particulares que lo hacen diferente a la acción de un proceso ordinario, sin que se traduzca en un divorcio total con los principios que generalmente rigen a la acción en un proceso de naturaleza diversa, ya que por el fin que se persigue, es preciso señalar que jurídicamente la acción de amparo no es un derecho de acción procesal ordinaria civil, penal o administrativa, que fundamentalmente consiste en motivar la prestación por parte del Estado de su actividad jurisdiccional para la declaración del derecho incierto de los particulares o del Estado como sujeto de derecho privado, y para la realización forzosa de sus intereses cuando su tutela sea cierta; si no que es puramente constitucional, nace directamente de la Constitución; va dirigida a controlar el acto de la autoridad, no la ley común; no le interesa la violación de derechos efectuada por particulares y entre particulares, ni los obstáculos que se opongan a la realización de la norma jurídica. La acción de amparo no tutela los intereses que en el acto jurisdiccional ordinario se han dejado a los tribunales comunes; si no que va dirigida a hacer respetar la propia Constitución cuando la autoridad ha rebasado sus límites.

Para el Doctor Efraín Polo Bernal, la acción de amparo es un poder o facultad que el legislador constituyente otorga a toda persona física o moral, nacional o extranjera, para pedir el amparo y protección de la Justicia de la Unión, y, por ende, para realizar actos de iniciativa y de impulso frente a un órgano jurisdiccional especialmente encargado de la defensa de los derechos públicos fundamentales y del régimen competencial entre la Federación y los Estados, cuando aquélla persona estime que aquellos o éste le han sido desconocidos o violados en su perjuicio, bien sea por la expedición, promulgación, publicación y refrendo de la ley, o por su acto primero de aplicación; bien sea por la orden, resolución o sentencia dictada, o por su ejecución, o por dichos actos conjuntamente, con o sin facultades, lo que motiva una controversia de tipo constitucional sujeta a los procedimientos y formas de orden jurídico que determina la ley, a fin de que el órgano de control constitucional ordene que se nulifique o cese el acto de autoridad violatorio de las garantías individuales del quejoso mediante la sentencia que lo ampare y lo proteja, restituyendo así las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada, si el acto es positivo, o bien, obligando a dicha

responsable a que respete la garantía conculada, cumpliendo lo que ella exige, si el acto es negativo; y, si no existe la violación a dichas garantías, o si no se ha invadido la soberanía de la Federación o de los Estados, se negará esa protección y, en aso de la existencia de una causa de improcedencia de la acción de amparo intentada, sobreseyendo el juicio de garantías.²¹³

Consecuentemente, la acción que se intenta en todo juicio de amparo es de tipo constitucional porque se encuentra prevista en la propia Constitución Federal, y es una garantía según la cual toda persona tiene reconocido el derecho publico subjetivo abstracto, general, y atónimo, para acudir ante el propio gobierno, pidiendo que le imparta justicia, de acuerdo a su origen, que se encuentra en los artículos 8, 17, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se traduce en pretensión cuando se deduce un juicio, por la violación de una garantía constitucional, y contra la autoridad que desatiende o trata de violarla. La componen ciertos elementos, como son el sujeto activo, el sujeto pasivo, la causa y el objeto, sin los cuales carecería de existencia.

Sujeto pasivo, lo constituye toda persona, física, jurídica colectiva privada o publica -quejoso o agraviado- cuyas garantías constitucionales hayan sido desatendidas por actos de cualquier autoridad.

Sujeto activo, corre a cargo de las autoridades demandadas -autoridad responsable- emisoras o ejecutoras del acto reclamado.

Causa, es la violación constitucional que sufre el gobernado en su esfera jurídica, y que lo motivó o dio origen a reclamar por medio del juicio constitucional el resarcimiento de sus derechos o el cumplimiento por parte de las autoridades del derecho protegido por el Estado.

Objeto, consiste en que el órgano de control constitucional declare por sentencia la invalidación del acto reclamado u obligue a la autoridad responsable a cumplir con lo establecido en ellas.

Por último, la acción de amparo no puede restringirse al gobernado mediante leyes secundarias, si no están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; porque de ser así, bastaría que en la norma se diga que el amparo no procede en contra de su contenido o de las resoluciones que sobre la base de ella

²¹³ *El Juicio de Amparo Contra Leyes. Sus Procedimientos y Formularios Básico, op. cit., p. 19*

se emitan, para que el juicio de amparo quedara burlado, como se nota del contenido de la posterior tesis.

AMPARO, ACCIÓN DE. La acción de amparo debe concederse o negarse en aplicación de los preceptos constitucionales y no de las leyes secundarias; de suerte que, si una ley de esta naturaleza, establece que procede el amparo contra determinada resolución, pero esa resolución no admite en su contra el juicio de garantías, según los preceptos constitucionales, no obstante lo dispuesto por dicha ley secundaria, no procede el amparo y, en cambio, aunque la ley secundaria no diga que procede el amparo, como no lo dicen generalmente las leyes, si el caso está comprendido dentro de los preceptos de la Constitución, procede el juicio de garantías.²¹⁴

5. El interés simple, legítimo y jurídico.

Todas las personas tenemos deseos que anhelamos satisfacer, intelectuales, económicos, laborales, amorosos, etcétera; a tales deseos, se le puede denominar interés individual.

En este sentido, se entiende por interés, la demanda o deseo que los seres humanos tratan de satisfacer, bien individualmente o bien a través de grupos y asociaciones, bien con las relaciones con los demás. Como la satisfacción de todos los intereses de todos los seres humanos no es posible, por eso hay competencia entre los hombres en cuanto a sus varios intereses concurrentes; y esa competencia da origen muy a menudo a conflictos.²¹⁵

En efecto, satisfacer totalmente los intereses de cada individuo es imposible para cualquier ser humano de este mundo; pues al establecerse el Estado como instrumento de regulación entre los hombres que comparten una sociedad, se ha elaborado a través de las normas jurídicas una catalogación de los derechos que le han sido reconocidos y puede reclamar su respeto ante instancias correspondientes.

²¹⁴ Tesis aislada, registro 313519, quinta época, Primera Sala, S. J. F., tomo XXXVII, p. 1251.

²¹⁵ Recasens Siches, Luis, *op. cit.* p. 226.

No es entonces, el interés natural que nos interesa para este apartado, sino el interés de derecho. Entonces, el interés en términos generales de la ciencia jurídica procesal, es uno de los requisitos o presupuestos procesales que requiere demostrar el quejoso al momento de interponer su demanda de amparo, para que el Juez de Distrito este en posibilidad de analizar la pretensión constitucional planteada.

Oskar Von Bülow , sostenía que los presupuestos procesales constituyen la materia del procedimiento previo y, consecuentemente, entran en íntima relación con el acto final de éste; final que consiste ya en una *litiscontestatio* o ya en una *absolutio ab instantia* (rechazamiento de la demanda por inadmisibile; la *denegatio actione romana*). Ambas alternativas son nada más que el examen de la relación procesal, así como la *condemnatio* o *absolutio ab actione* resulta de una investigación de la relación litigiosa material. La *litis* contestación, es la respuesta positiva y el rechazamiento, la negativa a la cuestión de si se dan las condiciones de existencia de la relación jurídico procesal.²¹⁶

Si bien los presupuestos procesales que detalla el citado maestro alemán, versan sobre la relación procesal civil, es aceptable retomar lo aplicable al juicio de garantías, y adecuarlo a nuestro estudio para determinar que el interés, al igual que los principios y acción que rigen el juicio de amparo, se encuentran en ese contexto; sin embargo, estamos en presencia de un requisito procesal previo, que denota uno de los puntos más finos y controvertidos en nuestro sistema de control constitucional.

Así, el interés para acudir a un juicio de garantías, guarda una estrecha relación con el perjuicio sufrido por el quejoso en su esfera jurídica, sin que ello se traduzca en que necesariamente deban estudiarse en el mismo rubro, pues si fuese de esa manera lo habríamos hecho cuando tratamos el principio de agravio personal y directo.

En esta tesitura el interés, a secas, significa una posición del hombre, la posición favorable a la satisfacción de una necesidad.²¹⁷ Mientras que el interés de derecho, es reconocido por el Estado e instrumentado los mecanismos para hacerlo valer, como sucede, tratándose de las garantías constitucionales, que consagra el mínimo de derechos fundamentales a favor de los gobernados en nuestro derecho

²¹⁶ *La Teoría de las Excepciones Procesales y los Presupuestos Procesales*, Argentina, E.J.E.A., 1964, pp. 7 - 8.

²¹⁷ Carnelutti, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, México, Oxford, volumen V, 2000, p. xlvi.

patrio, y es por medio del juicio de amparo que se puede reclamar el respeto de dichas garantías.

En consecuencia, el **interés simple** es todo aquello que el hombre desea, para sí o en beneficio de las demás personas, que puede ser cualquier cosa, desde la satisfacción del servicio de agua potable hasta la venta de una estrella, etcétera.

INTERÉS SIMPLE. NO TIENE NINGUNA PROTECCIÓN JURÍDICA DIRECTA Y PARTICULAR.

Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sean "situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando éste, en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen ninguna protección jurídica directa y particular, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciales para el Estado.²¹⁸

Quien ostente interés simple, no podrá acudir a juicio de garantías con certeza de éxito en su pretensión constitucional, pues tiene que demostrar que le afecta en su esfera jurídica el acto reclamado, por ser sujeto del derecho transgredido, por lo que no le es dable la protección del mismo sino le pertenece. Así, el interés simple, es el mero interés del ciudadano en observancia de la legalidad.²¹⁹

Lo opuesto al interés simple, es el interés jurídico que más adelante estudiaremos; porque entre ambos intereses se encuentra el interés legítimo, que merece especial referencia. Sin que pase desapercibido que si bien gramaticalmente tienen la misma connotación el interés legítimo con el jurídico²²⁰ para efectos del derecho es diverso, como se apreciará en los párrafos venideros.

²¹⁸ Tesis aislada, registro 233517, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 37, primera parte, p. 27.

²¹⁹ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 477.

²²⁰ Tesis aislada I.4o.A.299 A, registro 194205, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, abril de 1999, p.

El interés legítimo es aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para interponer el juicio de garantías correspondiente, a efecto de defender esa situación de interés.

El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos.

Podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso

555. Rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO" E "INTERÉS JURÍDICO". AMBOS TÉRMINOS TIENEN EN EL DERECHO LA MISMA CONNOTACIÓN.

contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Actualmente, el interés legítimo, en términos del derecho administrativo, no se encuentra tutelado por la ley de amparo para la procedencia del juicio constitucional, ya que se exige el interés jurídico para el mismo; sin embargo, esta figura debe ser protegida y ampliar el campo de procedencia del juicio de garantías, pues es de explorado conocimiento, que diversas normas o actos de autoridades, afectan a ciertos gobernados cuando se aplican a las personas que van dirigidas; sin dejar de tomar en cuenta, que es una figura poco estudiada, ya que no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido, generalmente grupal, propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas.

Finalmente, el **interés jurídico** se encuentra debidamente protegido por las normas jurídicas que permiten conocer, sin lugar a dudas, la existencia del perjuicio real, objetivo y directo en detrimento de un gobernado. En otras palabras, goza de interés jurídico para promover juicio de garantías, quien sufre en su esfera jurídica el acto abusivo de autoridad, y por tanto, es la persona que validamente puede acudir ante el Juez de control constitucional en busca del amparo y protección de la justicia federal. Luego entonces, para la procedencia del juicio de garantías es necesario que se acredite la existencia del interés jurídico, el agravio o perjuicio ocasionado al quejoso, ya que de no ser así, surte la causal de improcedencia a que alude la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo; lo que da origen se decrete por tal circunstancia el sobreseimiento del juicio de garantías en términos de lo dispuesto por el numeral 74, fracción III, del propio ordenamiento legal en cita.

De lo anterior se deduce que es presupuesto indispensable para la procedencia del juicio de amparo la plena comprobación del interés jurídico,²²¹ mismo que no puede tenerse por acreditado por el sólo hecho de haber incitado el juicio de garantías, sino que debe demostrar que el acto reclamado lesiona los derechos que legítimamente se encuentran tutelados en la ley o que efectivamente se encuentra en el supuesto de la Ley autoaplicativas o que se aplicó por primera vez en su esfera jurídica, sobre leyes heteroaplicativas. Cobrando es especial relevancia que por cuestión de interés jurídico no debe desecharse la demanda de garantías,²²² pues no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El

interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que

²²¹ Tesis aislada II.2o.C.83 K, registro 183801, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1135. Rubro: INTERÉS JURÍDICO. DEBE DEMOSTRARSE PLENAMENTE EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DE UNA LEY AUTOAPLICATIVA QUE SE CALIFIQUE DE INCONSTITUCIONAL.

²²² Tesis de jurisprudencia VI.2o.C. J/230, registro 184475, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, abril de 2003, p. 934. Rubro: INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. NO TIENE QUE ESTAR PROBADO PLENAMENTE AL PRESENTARSE LA DEMANDA.

se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.²²³

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.²²⁴

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO QUE LO CONSTITUYE. El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes legalmente amparados.²²⁵

INTERÉS JURÍDICO. NECESIDAD DE ACREDITARLO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. A pesar de que el juicio de amparo pudiera llamársele el verdadero juicio popular, esto no significa que la acción de amparo para reclamar la inconstitucionalidad de leyes o de actos, sea popular, toda vez que su ejercicio se encuentra limitado, en

²²³ Tesis de jurisprudencia I.1o. A. J/17, registro 217651, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, G. S. J. F., tomo 60, diciembre de 1992, p. 35.

²²⁴ Tesis de jurisprudencia VI. 3o. J/26, registro 220965, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F., tomo VIII, diciembre de 1991, p. 117.

término de lo dispuesto por la fracción I del artículo 107 constitucional y por el artículo 4o. de la Ley de Amparo, a instancia de parte agraviada, lo que significa que uno de los presupuestos indispensables para la procedencia de la acción sea la comprobación del interés jurídico del quejoso, el cual no puede tenerse por acreditado por el solo hecho de promoverse el juicio de garantías, en atención a que tal proceder sólo implica la pretensión de excitar al órgano jurisdiccional, lo que es distinto a demostrar que la ley o el acto de la autoridad que se impugnan le obligan, lesionando sus derechos; así que no demostrándose que el quejoso se encuentre dentro de los presupuestos procesales que regulan las leyes cuya constitucionalidad impugne, no se satisface ese requisito procesal consistente en acreditar el interés jurídico.²²⁶

INTERÉS JURÍDICO PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. En términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso. Por interés jurídico, presupuesto de la acción de amparo, de acuerdo con la doctrina y con la jurisprudencia, debe entenderse que el quejoso sea titular de un derecho subjetivo, público o privado, que resulte lesionado por el acto de autoridad que se reclame. El derecho subjetivo requiere de la reunión de tres elementos: la existencia de un interés exclusivo, actual y directo; que ese interés sea reconocido y tutelado por la ley, y que esa protección se resuelva en la aptitud de su titular de exigir del obligado la satisfacción de ese interés, mediante la prestación debida. Para que el interés sea exclusivo, actual y directo, es preciso que sea personal, que exista al momento de promover el juicio constitucional y que el bien que se persiga conduzca a la satisfacción de una necesidad del titular. Ese interés estará reconocido y protegido por la ley, cuando exista una norma jurídica creada para garantizar en forma directa e inmediata su satisfacción. Esto sucederá cuando de la norma surja una relación jurídica en virtud de la cual una persona (sujeto activo) tenga el derecho de exigir la satisfacción de su interés, y otra persona (sujeto pasivo) -que podrá ser un particular tratándose de derechos subjetivos privados, o un órgano estatal tratándose de derechos subjetivos públicos- tenga el deber de satisfacer tal interés a través de una prestación de contenido positivo, de dar o hacer, o de contenido negativo, de no hacer. Desde luego, para que sea efectiva la tutela del interés, el orden jurídico debe conceder a su titular los medios para su satisfacción, que pueden consistir en recursos o en acciones judiciales. En este

²²⁵ Tesis aislada, registro 207491, octava época, Tercera Sala, S. J. F., tomo II, primera parte, julio a diciembre de 1988, p. 224.

²²⁶ Tesis de jurisprudencia, registro 232266, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 193-198, primera parte, p. 180.

sentido, y en lo que respecta a los derechos subjetivos en el ámbito público, como los que se producen en las relaciones administrativas, no habrá derecho subjetivo si la norma no fue dictada para garantizar en exclusiva situaciones jurídicas particulares frente al poder público, porque entonces no existirá un interés individual tutelado por el orden jurídico, sino un interés de hecho o simple. Así sucede con las normas que rigen la actuación de la autoridad en beneficio único de la colectividad, en cuyo caso la norma tutela el interés general sin reconocer ni proteger un interés particular o individual distinto de aquél. Lo anterior no implica negar a cada particular su interés en que el funcionamiento de la actividad estatal se desarrolle conforme a la ley, lo que sucede es que dicho particular tiene un interés que, derivado de su condición de integrante de la comunidad, se confunde con el interés general, y como tal es semejante al de cualquier otro miembro del grupo social, de manera que no recibe una protección jurídica individualizada que permite exigir el cumplimiento de la norma, por lo que ese interés vago e impreciso sólo puede manifestarse a través de la acción popular. En el juicio de garantías no procede la acción popular, pues uno de sus principios es que el promovente tenga titularidad de un derecho subjetivo, por lo que es obvio que los intereses simples del quejoso no bastan para tener por acreditado el interés jurídico.²²⁷

La parte quejosa esta obligada acreditar ante el Juez de Distrito el interés jurídico con que se presenta a solicitar sea protegida y salvaguardada la garantía constitucional que desatendió la autoridad responsable. A continuación reproducimos algunos de los medios con que el quejoso debe acreditar su interés jurídico, sin transcribir textualmente las jurisprudencias o tesis, y resaltando las hipótesis de cada caso, sin que ello se traduzca en el rubro de las mismas.

* **Orden sobre suspensión de construcción de obra.** Con la infracción formulada por la responsable, o la orden para que la suspenda y proceda a demolerla, en donde él aparece como destinatario de esos actos.²²⁸

* **Clausura de giros o establecimientos mercantiles.** Debe probar el quejoso que tiene a su nombre la autorización o licencia correspondiente para la regularización

²²⁷ Tesis aislada, registro 247873, eéptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 205-216, sexta parte, p. 271.

²²⁸ Tesis aislada, registro 221717, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, S. J. F., tomo VIII, octubre de 1991, p. 204.

del negocio, sin que sea necesario justificar la propiedad del negocio a que se refiere la autorización.²²⁹

* **Pago de Impuestos sobre la renta.** La declaración provisional exhibida demuestra que el agraviado es contribuyente del impuesto que impugna y que se encuentra en los supuestos específicos de causación, ya que realiza actividades gravadas y actividades exentas, por lo que está obligada aplicar el sistema de acreditamiento que combate, pues el hecho de que la norma reclamada esté en vigor y sea necesaria su aplicación para obtener el impuesto acreditable que declaró, lleva a concluir que la aplicó para poder presentar su declaración provisional y hacer el pago respectivo.²³⁰

* **Pago de Impuestos de automóviles nuevos.** La repercusión del impuesto federal sobre automóviles nuevos, recae en el comprador y ocurre al momento en que éste paga el precio del vehículo. Por tanto, basta con que se exhiba la factura para acreditar su interés jurídico.²³¹

* **Embargo de vehículo automotor nacional.** Se demuestra con la exhibición de la factura que ampare la propiedad o algún otro documento que se le equipare, como lo es la tarjeta de circulación expedida a nombre del peticionario de garantías, o copia certificada de la misma, siempre que sea anterior a la fecha del embargo y se encuentre vigente, pues de ésta se desprende que el quejoso tiene la posesión y propiedad actual de los bienes, por ser un documento público que constata plenamente que el bien mueble está inscrito ante las autoridades administrativas correspondientes y a nombre de determinada persona, y que ésta se encuentra reconocida como propietaria ante las oficinas recaudadoras.²³²

* **Embargo, secuestro o decomiso de vehículos de procedencia extranjera.** Si los actos reclamados se hacen consistir en desposeimiento, secuestro o decomiso de vehículos de procedencia extranjera, entre otros actos de la misma naturaleza, que implican afectación o menoscabo del derecho de propiedad o posesión, el interés

²²⁹ Tesis aislada, registro 225096, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, S. J. F., tomo VI, segunda parte-2, julio a diciembre de 1990, p. 557.

²³⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 79/2000, registro 191433, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, agosto de 2000, p. 93.

²³¹ Tesis aisladas 2a. CVIII/99, registro 193409, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo X, agosto de 1999, p. 225.

²³² Tesis aislada VIII.1o.34 C, registro 192923, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo X, noviembre de 1999, p. 1037.

jurídico se demuestra con la copia certificada de la tarjeta de circulación, de la que se desprenda que la propietaria del vehículo fronterizo es precisamente la quejosa; o bien con la factura en la que conste la adquisición del vehículo por la peticionaria de garantías; o con cualquier otra prueba idónea y fehaciente que demuestre esos extremos, así como la existencia de los actos reclamados consistentes en el desposeimiento, secuestro o decomiso del vehículo de procedencia extranjera, sin que sea necesario para acudir a la instancia constitucional, el que también se demuestre la legal estancia en el país del multicitado vehículo de procedencia extranjera.²³³

*** Uso de suelo en el Distrito Federal.** Se acredita el interés con la solicitud o con la resolución de la misma, ya que La Ley de Desarrollo Urbano, del Reglamento de Zonificación y del Reglamento de Construcciones de esa entidad, no obliga al solicitante que acredite el derecho de propiedad o de posesión respecto de los bienes inmuebles en relación con la constancia que solicita.²³⁴

*** Asentamientos humanos en el Distrito Federal.** El interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejerza primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada.²³⁵

*** Servicio de taxi, colectivo o transporte local.** La concesión de servicio público expedida a favor del quejoso por el ejecutivo del Estado, demuestra su interés jurídico en el juicio de garantías.²³⁶

*** Reubicación de vendedores establecidos en mercados.** Para acreditar su interés jurídico es necesario que justifiquen que cuentan con la autorización municipal correspondiente, para expender sus artículos, precisamente en los sitios que dicen han tenido asignados, así como la clase de venta al mayoreo o menudeo o ambas, que en su caso se les haya permitido.²³⁷

²³³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 53/96, registro 200504, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo IV, noviembre de 1996, p. 177.

²³⁴ Tesis aislada 2a. XIX/97, registro 199218, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo V, marzo de 1997, p. 494.

²³⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 5/97, registro 199493, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo V, enero de 1997, p. 6.

²³⁶ Tesis aislada, registro 216665, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F., tomo XI, abril de 1993, p. 265.

²³⁷ Tesis aislada, registro 222574, octava época, Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, S. J. F., tomo VII, junio de 1991, p. 323.

* **Contrato privado de compraventa de fecha cierta.** Engendra únicamente un indicio que es insuficiente para demostrar fehacientemente el interés jurídico en un juicio de garantías, dado que lo único que acredita es que se externó la voluntad de las partes de realizar ese pacto volitivo, que quienes lo signaron son quienes en realidad lo suscribieron, así como la fecha del documento; sin embargo, no es apto para conferir certidumbre plena al acto plasmado en la documental, para lo cual se requiere que el acto en sí se haya realizado y no sólo que se hiciera constar su celebración en el instrumento, dado que la veracidad de su contenido se vincula con los hechos narrados y que deben corresponder a la realidad, cuestión que debe ser acreditada a través de los medios probatorios conducentes.²³⁸

Estas no son las únicas formas de acreditar el interés jurídico, pero sí las más comunes, pero que en ocasiones nos producen invariablemente problemas, por lo que es recomendable ser cuidadosos al respecto, procurando hacer una catalogación que facilite identificar los medios con los que se acredita el interés jurídico del quejoso.

6. Términos en el procedimiento constitucional de amparo. Días y horas.

Sin duda el concepto de término, en cualquier juicio, representa preocupación, para los litigantes y juzgadores. En esto, ambas partes están de acuerdo a sujetarse, pues lo contrario trae perjuicios, que van del desechamiento de la demanda por ser extemporánea, hasta la destitución del cargo de las autoridades responsables, al no cumplir con lo que se ordenó en sentencia ejecutoria.

Habrà de aclarar, que dentro del juicio de garantías el Juez de distrito carece de facultades para adecuar los términos a su conveniencia, y no goza de discrecionalidad en el señalamiento de los mismos.²³⁹

Indiscutiblemente que el término tiene una relación estrecha con el tiempo, por lo que viene a nuestra mente aquella parte de la poseía que dice *“sabía virtud de conocer el tiempo”*. En efecto, el eterno aliado o enemigo del hombre, aquél que no

²³⁸ Tesis de jurisprudencia XVI.10.12 C, registro 185990, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1382. **Tesis aislada** I.130.A.58 A, registro 186406, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1415.

²³⁹ Como sucede en los procesos penales federales, en donde el artículo 41, del Código Federal de Procedimientos Penales, deja abierta la posibilidad al Juez de Distrito, para que

subyuga ante la belleza o intelectualidad resaltada, que a la flor más hermosa marchita, al niño lo hace joven, al joven lo hace adulto, y al adulto anciano. También ha llevado a la ruina a infinidad de personas, a la pobreza, desprestigio de abogados, y a la inutilidad de jueces quejumbrosos.

Es el término, aquél periodo de tiempo con que las partes en el Juicio de amparo cuentan, para realizar diversos actos procesales y tengan efectividad legal, señalado en días u horas.

Así, la interposición de la demanda de amparo, es el acto jurídico procesal más importante en el juicio constitucional, pues si la demanda no se presentó dentro del periodo que el quejoso tiene para realizarlo y lo hace en forma extemporánea, aún cuando exista violación constitucional, no se podrá protegerlo en contra de la autoridad que dictó o ejecutó el acto que le causa perjuicio.

Los artículos que rigen el término para la interposición de la demanda de amparo en materia administrativa, son el 21 y 22, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los numerales 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la

pueda adecuar algunas situaciones en el término que este considere necesario y apelando a los

extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

III. Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

El artículo 21 de la Ley de Amparo, no representa mayor dificultad porque su redacción es clara. Ahora bien, por lo que hace al artículo 22, del mismo ordenamiento, contiene cinco términos para la presentación de la demanda. El primero de 30 días tratándose de leyes autoaplicativas; el segundo en cualquier momento si lo reclamado son actos privativos de la libertad; el tercero de 15 días contra resoluciones de extradición, el cuarto de 90 días si el quejoso reside fuera del lugar del juicio y el quinto de 180 días si reside fuera del país de México. Por lo que en primer lugar estudiaremos lo aplicable al término de amparo contra leyes.

LEYES, AMPARO CONTRA. TÉRMINO PARA PROMOVER LA DEMANDA. Los distintos términos para impugnar una ley que se estime inconstitucional, son: a) Dentro de los treinta días siguientes al en que entre en vigor la ley si es autoaplicativa (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo); b) Dentro de los quince días a partir del primer acto de aplicación (artículo 21 de la misma Ley) y c) Dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se notifique la resolución del recurso o medio de defensa ordinario, si éste se agotó previamente a la interposición del amparo (artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la ley invocada).²⁴⁰

principios del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Uno de los puntos más finos del juicio de amparo administrativo, se sostiene en determinar en qué momento nos encontramos frente a una norma autoaplicativa o heteroaplicativa. La diferencia es apreciable teóricamente, pero se dificulta cuando se tiene que analizar el planteamiento en una demanda de garantías, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció jurisprudencia al respecto.

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.

Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.²⁴¹

De los términos señalados cobra especial atención el que refiere a las leyes autoaplicativas; aquellas que por su sola vigencia causan perjuicio al gobernado que se

²⁴⁰ Tesis de jurisprudencia 207, registro 389660, séptima época, Pleno, apéndice de 1995, tomo I, parte SCJN, p. 200.

²⁴¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 55/97, registro 198200, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo VI, julio de 1997, p. 5.

encuentra en el supuesto ahí establecido, lo que da lugar para que acuda ante los órganos de control constitucional, sin esperar el primer acto de aplicación. Empero, no es bastante para reclamar que una ley es autoaplicativa el hecho que el quejoso lo afirme en la demanda de amparo, pues se requiere que efectivamente por la naturaleza de la norma le cause perjuicio a partir de la entrada en vigencia. Tampoco es suficiente que el impetrante se descubra en el supuesto de la norma, si ésta no lo obliga hacer o dejar de hacer algo, ya que es necesario le cause perjuicio de forma inmediata por la transformación o extinción de su situación concreta de derecho.

Los treinta días comienzan a contarse desde el momento en que la norma entra en vigor, y no cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, a menos que así este dispuesto en los artículos transitorios. El quejoso, tratándose de leyes autoaplicativas que inminentemente le causarán perjuicio, no correría con suerte legal al interponer el juicio de amparo, cuando habiéndose publicado la norma no esta vigente, es decir, en el periodo de *vacatio legis*, ya que carece de interés jurídico al no existir una afectación real; asimismo, la autoridad tampoco se encuentra legalmente facultada para su aplicación.

LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PROMOVER EL AMPARO INICIA DESDE LAS CERO HORAS DEL MISMO DÍA EN QUE ENTRAN EN VIGOR. La anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que el juicio de garantías contra una ley autoaplicativa puede interponerse en dos oportunidades: dentro de los treinta días hábiles contados desde que entra en vigor, y dentro de los quince días a partir del siguiente en que tiene lugar el primer acto de aplicación, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 209, visible en la página 201, Tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS. EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE SI LA DEMANDA SE INTERPONE EXTEMPORÁNEAMENTE EN RELACIÓN CON EL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A SU VIGENCIA, Y NO SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DE ACTOS DE APLICACIÓN.". Ahora bien, tratándose de la primera hipótesis, el cómputo del plazo señalado inicia desde el día de su vigencia a las cero horas, porque resultaría incongruente que si la ley de esta naturaleza causa un perjuicio desde la misma fecha en que su observancia es obligatoria, el plazo para promover el juicio empezara a contar hasta el día siguiente, es decir, el segundo día; de ahí que el legislador estableciera en el artículo 22, fracción I, una regla diferente a la prevista por el artículo

21 de la ley de la materia para los casos en que sean reclamables las leyes autoaplicativas en la vía de amparo, pues debe promoverse en el plazo de treinta días a partir de que producen efectos jurídicos. La circunstancia de que en algunos de los textos de las tesis emitidas por el Pleno y Sala de este Alto Tribunal se precise que una "ley sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo", no significa que el cómputo se inicie al día siguiente de aquel en que comenzó su vigencia, sino a partir del día en que entró en vigor, pues el término "siguientes", que se refiere a los días posteriores a aquellos en que se inició la vigencia de la ley, debe entenderse que se utilizó considerando que normalmente se precisa en los ordenamientos normativos que entrará en vigor al día siguiente de su publicación.²⁴²

Esta jurisprudencia no tiene aplicación cuando el plazo indicado inicia en día inhábil; en ese caso, el día inhábil no debe contarse en el plazo concedido para la presentación de la demanda de garantías, pues, aunque la ley surte efectos incluso en día inhábil, la entrada en vigor no se identifica con el plazo de treinta días para reclamarla en la vía de amparo, en atención a que éste no se refiere al momento en que surte efectos una ley autoaplicativa, sino al lapso en el cual puede impugnarse oportunamente en el juicio de amparo, de otra manera se obligaría al quejoso a impugnar una ley autoaplicativa incluso en día inhábil. Con la finalidad de establecer certeza sobre autoaplicabilidad de las normas, es relevante analizar la siguiente tesis, que permite observar en que consiste la individualización incondicionada, en un asunto específico,

VALOR AGREGADO. LOS ARTÍCULOS 1o. y 1o.-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTES A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, QUE REGULAN EL SISTEMA DE RETENCIÓN DE ESA CONTRIBUCIÓN, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. En virtud de la reforma y adición de los referidos numerales, diversas categorías de contribuyentes del mencionado tributo deben resentir la retención del impuesto que trasladen en el momento en que, en términos de lo dispuesto en los artículos 11, 17 y 22 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se efectúe el correspondiente hecho imponible. En ese tenor, si los referidos artículos 1o. y 1o.-A vinculan a los gobernados desde el inicio de

²⁴² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 26/98, registro 196391, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, mayo de 1998, p. 461.

su vigencia, en tanto que el traslado jurídico, mas no material, y la respectiva retención, no se encuentran sujetos a la intervención o liquidación de las autoridades fiscales, ni a alguna condición ajena a la realización de la conducta gravada, debe estimarse que los dispositivos últimamente citados prevén hipótesis jurídicas autoaplicativas, como deriva del criterio jurisprudencial P./J. 55/97 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la foja 5 del Tomo VI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de julio de 1997, con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."²⁴³

El término que el gobernado tiene de treinta días, para reclamar la inconstitucionalidad de una ley, se agota por el hecho de que encontrándose en el supuesto de la norma y existiendo afectación real, por la sola vigencia de la misma, no la impugnó dentro de ese periodo. Empero, si dicho periodo transcurrió, el gobernado tiene una **segunda oportunidad** para reclamar la inconstitucionalidad, pues lo que reclamaría es el primer acto de aplicación de la norma. A mayor claridad, si no impugnó la ley autoaplicativa dentro del término treinta días, se puede reclamar al momento del primer acto de aplicación por parte de la autoridad o autoaplicación a cargo del gobernado, es decir, se puede esperar a que la autoridad emita un acto en la que se aplique la Ley que tilda de inconstitucional o en su defecto, provocar el acto de aplicación ante la que será la responsable, como es el caso de las declaraciones fiscales o el pedimento aduanero en el que se autoaplique una cuota compensatoria. Tratándose del segundo supuesto, ya no operan los treinta días, sino que se estará a la regla general de los quince días, a partir de que legalmente surta sus efectos la notificación del acto reclamado o del momento de la autoaplicación.

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. INTERPRETACION DEL ARTICULO 73, FRACCION VI, DE LA LEY DE AMPARO. De conformidad con lo previsto por el artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, que distingue entre leyes que por su sola vigencia causan perjuicio al quejoso y aquellas que para que irroguen dicho perjuicio se requiere de un acto posterior de aplicación, relacionado a su vez con los criterios que ha sustentado este Tribunal Pleno en las tesis bajo los rubros: "PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES. PROCEDE EL JUICIO

²⁴³ Tesis aislada 2a. CLXI/2001, registro 188913, novena época, Segunda Sala, S. J. F.

DE AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY" Y "LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. EL CUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO POR IMPERATIVO LEGAL PUEDE SERVIR DE BASE PARA EL COMPUTO DEL TERMINO DE IMPUGNACION.", publicadas respectivamente con los números 64 y 26, en las páginas cuatrocientos veintiséis a cuatrocientos veintisiete y novecientos dieciocho, Primera Parte, de los informes de labores correspondientes a los años de mil novecientos ochenta y cinco y mil novecientos ochenta y siete, cabe inferir que por primer acto concreto de aplicación de la ley se entiende no ineludiblemente el que proviene de autoridad, sino que dicho acto específico de ejecución puede provenir ya de un particular que actúa por mandato expreso de la ley y que se reputa como tercero auxiliar de la administración pública, o bien, del propio quejoso, cuando del orden legal establecido aparece que la norma combatida debe ser cumplida imperativamente por dicho quejoso, a efecto de evitarse la imposición de sanciones o medidas coercitivas en su contra.²⁴⁴

Concerniente a las leyes heteroaplicativas, son las normas que por su sola vigencia no causan perjuicio al gobernado, si no que necesitan de un acto de aplicación u autoaplicación, para que nazca ese perjuicio. El término de los quince para reclamar su inconstitucionalidad a través del medio de control constitucional de estudio, comienzan a contar a partir de que surta efectos la notificación del acto reclamado o en el momento que se provoque el primer acto de aplicación.

Sin la pretensión de ser tautológicos y con la finalidad de que estos conceptos se aprecien con facilidad, cuando una ley autoaplicativa no es combatida por los particulares durante el término de treinta días contados a partir de su vigencia, es menester ineludible para su posterior impugnación, la existencia material de un acto de aplicación que haga renacer el término de quince días a que se refiere el texto del artículo 21 de la Ley de Amparo.

LEYES HETEROAPLICATIVAS. EL PLAZO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE DEMUESTRE LA NOTIFICACIÓN DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, SI AQUÉLLA NO SE DESVIRTÚA. Si se impugna la inconstitucionalidad de la ley heteroaplicativa y la

y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 253.

autoridad responsable demuestra con diversos documentos públicos que notificó a la quejosa el primer acto de aplicación en una fecha determinada, respecto de la cual la demanda resulta extemporánea y el quejoso no desvirtúa esta situación, el plazo de quince días para promover el juicio debe computarse a partir de la fecha de la notificación, resultando improcedente el juicio de conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo. No es óbice que se alegue la invalidez de la notificación; por regla general, tal cuestión debe plantearse a través del medio de defensa procedente, puesto que mientras una notificación no es nulificada por decisión de autoridad competente, debe considerarse válida para todos los efectos, entre ellos el relativo al cómputo para la promoción de la demanda de amparo en contra de la ley que se aplicó en el acto notificado.²⁴⁵

Veamos dos supuestos, en donde la heteroaplicabilidad de la ley depende de la actividad del gobernado, e incluso se puede decir que sin ella no pudiese actualizarse el interés jurídico de éste.

LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.", visible en la página 5, del Tomo VI, julio de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, son heteroaplicativas las disposiciones de observancia general que establecen obligaciones de hacer o de no hacer que no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que requieren para actualizar el perjuicio, de un acto diverso que condiciona su individualización; al tenor de este criterio jurisprudencial, debe estimarse que son de inividualización condicionada las disposiciones de observancia general que al fijar o modificar el marco jurídico que regula una actividad cuya realización por parte de los gobernados está sujeta a la obtención de una concesión, permiso o autorización, establecen nuevos o diversos requisitos que regirán en el futuro el otorgamiento de los

²⁴⁴ Tesis aislada V/89, registro 205966, octava época, Pleno, S. J. F., tomo III, primera parte, enero a junio de 1989, p. 161.

respectivos actos administrativos, pues para que afecten la esfera jurídica de aquéllos se requiere, previamente, que acudan ante la administración a solicitar su emisión; inclusive, tratándose de los sujetos que antes de la entrada en vigor de esas nuevas disposiciones ya se encontraban facultados para realizar la respectiva actividad, la afectación a su esfera jurídica derivada de aquéllas está condicionada a que vuelvan a solicitar la expedición del correspondiente acto administrativo, pues el ejercicio de la actividad relativa constituye un derecho que se incorporó temporalmente en su patrimonio.²⁴⁶

LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESA NATURALEZA LOS ARTÍCULOS 22 Y 141 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES Y EL OTORGAMIENTO DE UNA GARANTÍA POR EL MONTO SOLICITADO, VIGENTES A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

De acuerdo con lo dispuesto en los citados preceptos, en los casos en que los contribuyentes soliciten la devolución de impuestos, la autoridad hacendaria queda facultada para exigir una garantía por el importe de los saldos requeridos, cuando aquellos no hubieren presentado en el mismo ejercicio fiscal o en el anterior, solicitudes de esa naturaleza, o cuando la devolución se pida en un monto superior al veinte por ciento del promedio actualizado de devoluciones obtenidas en los últimos doce meses, previendo, además, la forma y términos en los que se puede constituir la mencionada garantía. En tal virtud, si los referidos numerales contienen disposiciones que por su entrada en vigor no vinculan a los gobernados a cumplir por sí o a través de un tercero, con una obligación de hacer o no hacer, sino que lo previsto en ellos únicamente puede actualizarse en perjuicio de aquéllos hasta el momento en que una vez solicitada la devolución de contribuciones, la autoridad respectiva exija la exhibición de una garantía, resulta evidente que de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 55/97 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la foja 5 del Tomo VI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de julio de 1997, con el rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.", tales preceptos son de naturaleza heteroaplicativa, pues la individualización de las hipótesis que contienen se encuentra condicionada a una

²⁴⁵ Tesis aislada 2a.IV/98, registro 196911, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, febrero de 1998, p. 227.

²⁴⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2000, registro 191309, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XII, agosto de 2000, p. 236.

actuación específica tanto del contribuyente, ajena a la realización del hecho imponible, como de la autoridad fiscal.²⁴⁷

Ahora bien, es él quejoso quien está obligado a demostrar ante la autoridad de control constitucional que se trata del primer acto de aplicación, con la finalidad que su pretensión constitucional pueda analizarse; y si la heteroaplicabilidad proviene de la responsable, ineludiblemente deberá de acreditar el acto de molestia, ya que lo contrario redundaría desafortunadamente en su perjuicio.

LEYES. CONDICIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTIAS CUANDO EL PRIMER ACTO DE APLICACION CORRE POR CUENTA DEL AGRAVIADO.

Para los efectos del término y momento de impugnación de una ley a través del ejercicio de la acción constitucional de amparo, es posible distinguir entre leyes que con su sola vigencia causen un agravio personal y directo a los particulares, de aquellos otros ordenamientos generales, imperativos y abstractos que requieren de un acto concreto de aplicación que afecte la esfera jurídica de los gobernados. Esta doble distinción de ordenamientos legales, que la doctrina de la materia y la propia jurisprudencia de los Tribunales Judiciales de la Federación ha denominado de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, parte del supuesto formal de que, si una norma, por la naturaleza misma de los términos en que es concebida, no produce por sí sola un agravio, es lógico que contra ella sea improcedente el ejercicio de la acción de amparo pues, indudablemente, en esta hipótesis permanece ausente la causa próxima de la misma, en otras palabras, la presencia del perjuicio o daño individual, concreto y directo. De tal suerte que, una norma es autoaplicativa por contener en sí misma un principio de ejecución que se actualiza en el momento mismo en que entra en vigor, por tanto, es menester reafirmar la necesaria existencia de un agravio personal, actual y directo como presupuesto esencial de la procedencia del juicio de amparo. Esta concepción del acto regla se formula, entonces, no por cuanto corresponde a considerar la ley como acto de autoridad (que evidentemente lo es) sino única y exclusivamente en razón a los efectos, mediatos o inmediatos, cuyas disposiciones contienen. En ese orden de ideas, cuando una ley autoaplicativa no es combatida por los particulares durante el término de treinta días contados a partir de su vigencia, es menester ineludible para su posterior impugnación, la existencia material de un acto de aplicación que haga renacer el término de quince días a que se refiere el texto del artículo 21 de la Ley de Amparo.

²⁴⁷ Tesis aislada 2a. CLIII/2001, registro 189056, novena época, Segunda Sala, S. J. F.

Llevados dichos conceptos al caso específico de las normas tributarias, una ley conservará su característica de autoaplicabilidad cuando, sin la necesidad de la existencia de un acto de autoridad posterior, la naturaleza de sus disposiciones obligue a los gobernados, cuya situación jurídica concreta coincide con la hipótesis normativa, a cumplir con las disposiciones en ella contenidas a través de un acto de ejecución propio, es decir, por medio del pago de un tributo. Distinto en el caso cuando, no obstante estar frente a una ley de naturaleza autoaplicativa, el primer acto de aplicación corre por cuenta de la autoridad administrativa encargada de vigilar su cumplimiento o, inclusive, se ejecuta por otro particular obligado a ello por la propia ley pues, ese solo hecho (requerimiento de un pago) viene a constituirse en el acto que actualiza el agravio personal y directo, dando a su vez con ello, inicio al término de quince días que consagra el contenido del artículo 21 de la Ley de Amparo, por lo cual, resulta entonces irrelevante el hecho de que se pague o no la contribución exigida ya que, evidentemente, el solo requerimiento de pago viene a constituirse en el "primer acto de aplicación" necesario para su combate en amparo. En conclusión, no habiendo sido combatida una ley autoaplicativa durante el término de treinta días contados a partir de aquel en que se inicie su vigencia, el ejercicio de la acción constitucional de amparo ha de esperar hasta el momento en que exista un primer acto de aplicación de la misma; si esta ejecución corre a cargo del propio particular obligado por la ley, se requiere de la existencia material de dicho acto de aplicación para poder dar inicio al término de impugnación que al efecto consigna el artículo 21 de la Ley de amparo, siendo en el caso de una norma de naturaleza fiscal, el pago del tributo exigido, esto, por no existir aún requerimiento previo del pago.²⁴⁸

AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS ES AQUEL EN QUE POR PRIMERA VEZ SE ACTUALIZARON LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS CORRESPONDIENTES EN PERJUICIO DEL QUEJOSO.

Para determinar si se está en presencia del primer acto de aplicación de una ley, no es suficiente que de las constancias anexas a la demanda de amparo o de la propia manifestación de la parte quejosa, el Juez de Distrito conozca de la existencia de juicios de amparo anteriores o contemporáneos, sino que debe existir plena evidencia de que se trata del primer acto por su fecha de emisión, en el que se actualizaron las hipótesis normativas relativas en perjuicio y con conocimiento del quejoso, cuando se han

y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 237.

²⁴⁸ Tesis aislada, registro 227088, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo IV, segunda parte-1, julio a diciembre de 1989, p. 316.

promovido dos o más juicios de garantías contra la misma norma, y en cada uno de ellos se reclaman actos de aplicación diversos, debe decretarse el sobreseimiento respecto de la ley, pero no en el juicio cuya demanda fue presentada en segundo lugar, sino en aquel donde se venga impugnando el segundo o ulteriores actos de aplicación, distinguidos estos por la fecha en que se actualizaron las hipótesis normativas en perjuicio del quejoso, ya que de no proceder de esta manera, podría estimarse improcedente el juicio donde se reclamó el primer acto de aplicación por haberse presentado la demanda con posterioridad y también decretarse el sobreseimiento en el asunto presentado en primer término, en atención a que no fue el primer acto de aplicación de la disposición combatida, lo que se traduciría en un estado de indefensión para el quejoso.²⁴⁹

Sin embargo, cuando el quejoso pretende reclamar la inconstitucionalidad de una ley, a partir del primer acto de aplicación por parte de la autoridad, porque no fue notificado conforme a las reglas establecidas en la norma aplicable al caso, debe ser cuidadoso y evitar que precluya el término de los quince días para acudir ante el Juzgado de Distrito; pues se sitúa en dos supuestos distintos, el primero la falta o irregular notificación; y el segundo, la inconstitucionalidad de la norma que se le pretende aplicar. Al respecto debe sujetarse al extremo de la subsiguiente tesis.

LEYES FISCALES HETEROAPLICATIVAS. EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE IMPUGNEN, PUEDE RECLAMARSE LA NOTIFICACIÓN ILEGAL DEL ACTO DE APLICACIÓN, SI ESTA SE PRODUJO DURANTE LA VIGENCIA DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE QUINCE DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO. El criterio sostenido por este tribunal en la tesis visible en la compilación de mil novecientos ochenta y ocho, primera parte, página novecientos setenta y ocho, con el título "LEYES FISCALES HETEROAPLICATIVAS. EL TÉRMINO DE QUINCE DÍAS DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN, AUNQUE SE ALEGUE QUE FUE ILEGAL.", consistente en que si el quejoso estimaba ilegal la notificación del acto de aplicación de las leyes impugnadas, conforme al principio de definitividad del juicio de garantías, debía acudir previamente al incidente de nulidad de notificaciones previsto en los artículos 119 y 129 del Código Fiscal de la Federación de treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y uno (y su similar 165 del código del treinta de diciembre de mil

²⁴⁹ Tesis aislada 2a. LXX/2002, registro 186675, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y

novecientos sesenta), no es aplicable cuando se reclama una notificación practicada después del 15 de enero de 1988, fecha en la cual entró en vigor la reforma al Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial del día cinco anterior, que derogó sus artículos 166, fracción III, y 119, modificó el 129 y creó el 209 bis, pues con estas reformas desapareció el recurso de nulidad de notificaciones como un medio de impugnación autónomo y en su lugar se creó un sistema en donde el afectado sólo puede atacar la notificación junto con el acto objeto de notificación, a través del recurso administrativo procedente en contra de éste o del juicio contencioso administrativo cuando el recurso sea optativo o improcedente, en el entendido de que de resultar ilegal la notificación, se le tendrá como sabedor de dicho acto a partir de la fecha en que lo conoció. Por tanto, de subsistir la exigencia de que debe agotarse este medio de defensa, el plazo para el juicio de garantías tendría que contarse a partir de que el promovente se hizo sabedor del acto materia de notificación, ya sea al iniciar el procedimiento respectivo o durante su sustanciación, fecha desde la cual seguramente habría transcurrido con exceso el plazo de quince días previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo, lo que significa negarle prácticamente el derecho que de manera excepcional le concede el artículo 73, fracción XII, párrafo tercero, de dicha ley para reclamar directamente en el amparo el acto por estimarlo fundado en una ley inconstitucional, en lugar de combatirlo en la vía ordinaria; estas razones determinan que en estos casos, el juicio de amparo proceda también en contra de la notificación del acto de aplicación de la ley impugnada.²⁵⁰

Otra caso practico de falta de oportunidad para presentar la demanda de amparo contra leyes, se actualiza cuando el quejoso pretende sustentar su interés jurídico para acudir al juicio de garantías, basado en el supuesto que realizó el pago ante la autoridad administrativa, mediante la frase sacramental "bajo protesta", pretendiendo justificar el término de los quince días, para impugnar por la vía constitucional la norma heteroaplicativa, lo que no transcurren por el hecho que no materializó formalmente el pago.

AMPARO CONTRA LEYES TRIBUTARIAS HETEROAPLICATIVAS. NO EXISTE LA FIGURA DEL PAGO "BAJO PROTESTA" EN LA LEY DE AMPARO COMO EXCLUYENTE PARA QUE CORRAN LOS PLAZOS QUE ÉSTA SEÑALA PARA LA

G., tomo XVI, julio de 2002, p. 445.

²⁵⁰ Tesis de jurisprudencia P. LXXXIII/93, registro 205533, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 71, noviembre de 1993, p. 51.

OPORTUNIDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN. En la Ley de Amparo no existe la figura del pago "bajo protesta" como excluyente de la aplicación de los plazos para promover el juicio de amparo a fin de combatir la inconstitucionalidad de una norma, pues la acción de amparo debe ser ejercitada dentro de los quince días contados a partir de que surta sus efectos el primer acto de aplicación de la ley que cause perjuicio en la esfera jurídica de la parte quejosa, ya que éste es el acto que individualiza la condición regulada en la norma, siendo la fecha de su realización a partir de la cual se debe computar el plazo de quince días para la oportuna promoción del juicio de garantías, pues se trata de una ley heteroaplicativa.²⁵¹

No se preocupe. Si el gobernado no reclamó el primer acto de aplicación de una norma con efectos heteroaplicativos, y se entiende que tácitamente la consintió; puede reclamar el segundo acto de aplicación, con la seguridad que si dicha norma ya fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de Nación, estará al principio de justicia y no de legalidad, pues sobre la base de la siguiente tesis, tendrá que concedérsele el amparo y protección de la Justicia Federal.

Este criterio aislado es compartido, porque de acuerdo al tecnicismo del amparo contra leyes, debería de negarse la protección federal al quejoso, si no impugnó la norma a partir del primer acto de aplicación, aunque la Corte la haya declarado inconstitucional antes de que se le aplicara, pues la suplencia de la queja deficiente opera, cuando se cumplen ciertos presupuestos procesales, como es, por decir alguno, el de oportunidad en la presentación de la demanda.

Aunado a esto, si el primer acto de aplicación no se reclamó en el término marcado, el sujeto queda comprendido en lo dispuesto por la norma aplicable al caso. Empero, la administración de justicia constitucional en la actualidad es obligación que atiende a los principios rectores de toda sociedad, la justicia. Razón única que justifica el posterior criterio. Pues no existe diferencia teleológica entre el consentimiento tácito y el hecho que el quejoso haya perdido el juicio constitucional al haber impugnado la norma, que con posterioridad fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁵¹ Tesis aislada I.13o.A.6 A, registro 189818, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y Gaceta, tomo XIII, mayo de 2001, p. 1075.

LEYES HETEROAPLICATIVAS. SU CONSENTIMIENTO TÁCITO POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN NO IMPIDE QUE LOS ULTERIORES SEAN CONSIDERADOS ILEGALES EN SUPLENCIA DE LA QUEJA, SI LA LEY YA FUE DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Conforme a los artículos 73, fracción XII y 21 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de una ley heteroaplicativa cuando no se haya impugnado dentro del término de quince días siguientes al primer acto de aplicación, por operar en tal caso el consentimiento tácito. En esta virtud, cuando se reclame la inconstitucionalidad de una ley, con motivo del segundo o posteriores actos de aplicación, debe sobreseerse en el juicio de amparo por lo que corresponde a la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, por haber sido consentida tácitamente, sin perjuicio del análisis del acto de aplicación por los vicios propios que se le imputen; sin embargo, cuando los posteriores actos de aplicación en perjuicio del quejoso, reclamados, se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, procede suplir la deficiencia de la queja en la expresión de los conceptos de violación y, en consecuencia, debe considerarse que el acto reclamado que se apoye en dichas leyes está viciado, puesto que la ilegalidad del acto deriva de los efectos ultractivos, a situaciones jurídicas futuras idénticas, con base en la jurisprudencia, dada su obligatoriedad prevista en la ley, que impone su acatamiento para la nulidad del acto de aplicación. Por lo que respecto del acto concreto de aplicación, dable es conceder la protección constitucional, sin que para lo anterior sea obstáculo el haber consentido la ley tácitamente.²⁵²

Los términos de 90 o 180 días para interponer demanda de amparo, cuando se reclamen sentencias de orden administrativo, es aplicable a las personas que sean parte en el juicio, pero que no hayan sido citadas legalmente. Esa falta de citación no es solamente la que se deja de hacer al contestar la demanda de primera instancia, sino también la falta de emplazamiento para comparecer en la segunda instancia. Estos términos, no se pueden aplicar a casos en los que no se cumplan los requisitos establecidos en ellos.

Así, para aplicar el supuesto de los noventa días es necesario que se reclame una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio; que el quejoso no

²⁵² Tesis aislada IV.2o.A.8 K, registro 187766, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, febrero de 2002, p. 869.

haya sido legalmente citado; que cuando tenga conocimiento de alguno de esos actos resida fuera de la ciudad donde se instauró el juicio en su contra y no haya vuelto antes de que se pronuncie resolución final; no tenga mandatario que lo represente en el lugar del juicio; no haya señalado casa para oír y recibir notificaciones, y no se hubiese manifestado sabedor en ninguna forma, del procedimiento que motivó el acto reclamado.

La única diferencia entre los noventa y ciento ochenta días, es el lugar en que se encontraba residiendo el quejoso cuando se dictó la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio.

Al emplearse la expresión, para la interposición de la demanda de amparo, basado en el momento de pleno conocimiento del acto reclamado, ***“en que tuviera conocimiento de la sentencia”***; no es aceptable dar una interpretación indiscriminada y llegar al extremo que con el solo dicho del tercero perjudicado o el informe de la responsable, el juez federal deba tener por cierto que él quejoso conoció del tipo de resolución mencionada, pues resulta necesario dejar total y debidamente acreditada tal situación, máxime que el emplazamiento es el acto jurídico procesal de mayor trascendencia dentro de un proceso. Empero, si el propio quejoso es quien manifiesta haber conocido del juicio en su contra, aun cuando estuviera residiendo fuera del lugar del juicio pero en México o fuera del último mencionado, el término para la presentación de la demanda de amparo se sujetará a la regla general del artículo 21, de la Ley de Amparo, o si de autos se desprende que tuvo conocimiento del acto reclamado en fecha cierta y determinada, es obvio, que es a partir de esa fecha, cuando se inicia el término que establece el citado numeral para ejercer válidamente la acción constitucional.

DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). LA CONFESIÓN EXPRESA DEL QUEJOSO CONTENIDA EN LA DEMANDA, ACERCA DE QUE TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO QUE MOTIVO EL ACTO RECLAMADO, CONSTITUYE PRUEBA PLENA DE ESE HECHO Y HACE INAPLICABLE DICHO PRECEPTO. El reconocimiento del quejoso vertido en los antecedentes de la demanda de amparo, de que tuvo conocimiento por vía telefónica del procedimiento que motivó los actos reclamados, es suficiente para estimar actualizado el último de los supuestos previstos en el párrafo final de la fracción III del

artículo 22 de la Ley de Amparo y, como consecuencia, declarar inaplicable al caso el término de 180 días para la interposición de la demanda de garantías, y procedente el de quince, que como regla general establece el numeral 21 de esa misma Ley. Esto supone que la situación de que el quejoso se manifestó sabedor del procedimiento que haya motivado el acto reclamado, por las consecuencias jurídicas que produce en perjuicio del quejoso, debe estar probado plenamente, debido a que al realizarse ese evento, ocasiona que la acción de amparo no deba ejercerse dentro del término de 180 días de conformidad con el precepto en examen, sino de quince días, lo cual provocará seguramente en todo caso que se actualice la causal de improcedencia contemplada en el artículo 73, fracción XII, en relación con el 21, ambos de la Ley de Amparo. Así, la exigencia de que exista prueba plena de que el quejoso tuvo conocimiento del procedimiento antes del dictado de la sentencia se satisface si existe manifestación expresa del quejoso en ese sentido en la demanda de amparo, pues dicha manifestación constituye una confesión expresa, medio de prueba que es admisible en el juicio de amparo y que goza de valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.²⁵³

DEMANDA DE AMPARO. TÉRMINO PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO). ES INAPLICABLE SI EL QUEJOSO SE MANIFESTÓ SABEDOR DE LA EXISTENCIA DEL PROCEDIMIENTO ANTES DEL DICTADO DE LA SENTENCIA. Para estimar aplicable lo dispuesto en la fracción III del artículo 22 de la Ley de Amparo, es necesario que se satisfagan los requisitos siguientes: a) que se reclame una sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio; b) que el quejoso no haya sido citado legalmente al mismo; c) que resida fuera del lugar en que se substanció el juicio, y d) que el quejoso no hubiere vuelto al lugar en que se haya seguido dicho juicio. Ahora bien, atendiendo a que los términos de 90 y 180 días previstos en la disposición indicada, de acreditarse los requisitos enumerados, se cuentan desde el día siguiente al en que el quejoso tuviere conocimiento de la sentencia, es lógico y jurídico que lo establecido en el último párrafo de esa fracción, relativo a que no se tendrá por ausente al agraviado y, por ende, no dispondrá en su beneficio de tales términos de excepción para la interposición de la demanda de garantías, si en cualquier forma se hubiese manifestado sabedor del procedimiento que motivó el acto reclamado, sólo opera si el quejoso tuvo conocimiento cuando en el juicio

²⁵³ Tesis de jurisprudencia P./J. 27/96, registro 200094, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo III, junio de 1996, p. 57.

respectivo aún no se dictaba sentencia, pues de ser así, el conocimiento de la existencia del juicio, previo a la emisión de la sentencia, es indicativo de que el quejoso estuvo en posibilidad de impugnar, si se trata de un juicio civil o mercantil, hasta antes de que se dictara sentencia, la falta o ilegalidad del emplazamiento, a través del incidente de nulidad de actuaciones, o en su defecto, en los agravios que hiciera valer en el recurso de apelación que en su caso se interpusiera en contra del fallo de primera instancia. Lo anterior porque esa misma oportunidad de defensa en juicios de esa naturaleza no la tiene quien se enteró del procedimiento, cuando ya se había dictado sentencia definitiva, pues en esas condiciones no es posible jurídicamente en las materias civil y mercantil impugnar la falta o ilegalidad del emplazamiento ante los tribunales de instancia, sino exclusivamente en la vía extraordinaria del amparo.²⁵⁴

Otra situación que cobra relevante importancia, se presenta cuando el tercero extraño a juicio se entera de que se instauró un juicio en su contra sin haber sido legalmente emplazado, y opta, antes de acudir al amparo, por solicitar las copias del expediente al juez natural, para que pueda defenderse. El problema radicaba en el momento que debía empezarse a computar el término para la presentación de la demanda de garantías. Si era a partir de que fue enterado del juicio por otra persona o desde el momento en que le fueron entregadas las copias para su defensa. Este problema de interpretación, fue resuelto atendiendo a los principios rectores de justicia.

ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al espíritu que informa el artículo 21 de la Ley de Amparo, el momento en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones. En congruencia con lo anterior, se concluye que no es sino hasta el momento en que el particular recibe las copias solicitadas ante la autoridad responsable, con la finalidad de promover el juicio de garantías, cuando puede entenderse que tuvo un conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado, pues es hasta entonces que puede tenerse la certeza de que el particular conoció en su integridad los actos que estima le son violatorios de garantías y, por

²⁵⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 26/96, registro 200093, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo III, junio de 1996, p. 56.

tanto, es esa fecha la que debe tomarse como base para el cómputo del término que establece el artículo 21 de la ley citada. De lo contrario, el hecho de que se presuma que con la simple solicitud de copias el quejoso ya tenía conocimiento pleno del acto reclamado, podría ocasionar que el término para la presentación de la demanda empezara a correr antes de que hubiera tenido conocimiento íntegro del acto reclamado, con lo que se limitaría el plazo que tiene el particular para formular su demanda y defender sus derechos, lo cual se traduciría en una denegación de impartición de justicia y se rompería incluso con el equilibrio procesal al limitar su posibilidad de defensa.²⁵⁵

Establecidos los momentos de presentación de la demanda de garantías, decidimos hacer una catalogación de los diversos términos que se encuentran en la ley de amparo, para efectos prácticos y con prontitud localizar lo que buscamos. Señalando el artículo, día u horas para promover, resolver, y una pequeña síntesis de lo que trata.

NOTA. Estos términos pueden cambiar al reformarse la Ley de Amparo: se recomienda analizarlos conjuntamente con la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos	Días	Concepto
17	3	Ratifique el quejoso la demanda de amparo promovida por otra persona en su nombre.
20	3	Designar representante común.
21	15	Interponer amparo contra leyes heteroaplicativas.
22	30	Interponer amparo tratándose de leyes autoaplicativas.
	90	Si reside fuera del lugar del juicio pero dentro de la república.
	180	Si reside fuera de ella.
38	<u>72</u>	Horas. Jurisdicción auxiliar- suspender los actos.
51	3	Alegación de las partes en acumulación de juicios.

²⁵⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2002, registro 186084, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 5.

- 52 **24** Horas. Decidir si se trata del mismo juicio.
- 8** Resolución del Tribunal Colegiado que resuelve la incompetencia planteada por los Juzgados de Distrito.
- 48** Horas. Decidirá en Juez de Distrito si acepta o no la competencia.
- 48** Horas. Para insistir o no en declinar competencia.
- 61 **8** Resolución del Tribunal Colegiado que resuelva sobre la acumulación de autos.
- 83 **5** Interponer revisión adhesiva.
- 86 **10** Interponer recurso de revisión.
- 88 **5** Requerir exhiban copias de agravios del recurso de revisión.
- 89 **24** Horas. Artículo 37 de la Ley de Amparo. Remitir expediente al Tribunal Colegiado o Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 24** Horas. Artículo 83 fracción II. Remitir expediente de suspensión y expresión de agravios.
- 24** Horas. Amparo directo. Remitir expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 90 **15** El Tribunal Colegiado debe resolver el recurso de revisión.
- 97 **5** Interponer recurso de queja, fracciones I, V., VII, VIII, y X del artículo 95 de la Ley de Amparo. Tratándose de las fracciones II y III en **cualquier tiempo**. Fracciones IV y IX, **en un año**. Actos privativos de la libertad en **cualquier tiempo**. Fracción XI, negación de suspensión provisional, dentro de las **24 horas** siguientes a la notificación.
- 98 **3** Para requerir a la autoridad rinda informe con justificación; **3 días** para que el Ministerio Público haga las manifestaciones que estime pertinente; y **3 días para resolver**. Cuando la queja esta basada en las

- fracciones II, III y IV, se interpondrá ante el Juez de Distrito; en la fracción IX ante el Tribunal Colegiado.
- 99 10 El Tribunal Colegiado debe resolver el recuso de queja. Fracciones I a la X del artículo 95 de la Ley de Amparo. Salvo que exista disposición específica. **48 Horas** si se trata de la fracción XI.
- 100 3 Para Interponer recurso de reclamación. **15 días para resolverlo.**
- 105 5 Para inconformarse en contra del cumplimiento de ejecutoria.
- 24 Horas.** Para cumplir con la ejecutoria.
- 106 **24 Horas.** Proceder en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo.
- 108 5 El Juez de Distrito debe dar vista a la autoridad responsable y Ministerio Público. **15 días** para resolver. **5 días** para manifestar inconformidad de la resolución. Repetición del acto reclamado.
- 111 3 Máximos para dar cumplimiento a la ejecutoria, cuando se resolvió el incidente por repetición del acto reclamado.
- 118 3 Ratificación de la demanda de amparo presentado por **telégrafo.**
- 131 3 Audiencia Incidental. **24 horas** para rendir informe previo.
- 136 **24 Horas** para dejar en libertad al quejoso, **48 o 96 horas** para consignarlo ante la autoridad judicial.
- 138 3 Obligación de comparecer el quejoso ante el Juez de la causa o Ministerio Público, si se le concedió la suspensión en materia penal.
- 139 5 Para que el quejoso cumpla con las obligaciones que le señaló el Juez de Distrito, en el auto que le fue concedida la suspensión del acto reclamado.

- 146 3 El quejoso debe cumplir con las aclaraciones o presentar las copias que le fueron requeridas, para que el Juez Federal pueda pronunciarse sobre la admisión de la demanda de garantías.
24 horas correr traslado al Ministerio Público y **24 horas** para que éste exponga lo conveniente.
- 147 30 Máximos para celebración de la audiencia constitucional. **48 horas**, para remitir constancia de entrega de copia de la demanda al tercero perjudicado.
- 148 **24** Horas para admitir o desechar la demanda de amparo.
- 149 5 La autoridad responsable debe rendir su informe con justificación. **8 días de anticipación** a la celebración de la audiencia. **5 días más** si la importancia del caso lo amerita.
- 151 5 Antes de la celebración de la audiencia deben anunciarse las pruebas testimonial o pericial, sin contar la fecha de presentación ni de audiencia.
- 152 10 Podrá el Juez de Distrito requerir la entrega de copias solicitadas por el quejoso, y aplazar la audiencia hasta por el término señalado.
- 153 10 Para continuar la audiencia suspendida porque se objete un documento de falso.
- 156 3 Informe Justificado y **10 días** para celebración de audiencia constitucional, cuando el acto reclamado este fundado en leyes declaradas inconstitucionales y en los casos previsto por el artículo 37 de la Ley de Amparo.
- 164 **24** Horas para proporcionar información de notificación.
- 167 10 Las autoridades responsable en los **amparos directos**, emplazará a las partes para que estas dentro del términos señalado hagan valer sus derechos.
- 168 5 Para que el quejoso presente ante la autoridad responsable las copias que omitió acompañar a su demanda.

- 169 3 Obligación de la responsable de remitir la demanda e informe justificado al Tribunal Colegiado. **3 días** para que las partes señalen las constancias necesarias cuando no envíe el original del expediente. **3 días** enviar las copias certificadas si las partes hacen señalamiento.
- 173 3 Admisión de fianza y contrafianza. Juicios Civiles.
- 178 5 Para que el quejoso subsane las omisiones de los requisitos exigidos por el artículo 166 de la Ley de Amparo.
- 180 10 Alegaciones del Ministerio Público y tercero perjudicado.
- 181 10 Devolver el expediente el Ministerio Público cuando lo solicite para formular pedimento.
- 182 15 Para que el Tribunal Colegiado remita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el expediente original sobre los que ésta ejerza facultad de atracción. **15 días** para que el Tribunal Colegiado lo envíe a la Suprema Corte, cuando quien solicite la atracción del juicio sea el Procurador General de la República y **30 días** para que resuelva si ejerce la facultad de atracción o no, en ambos casos. **10 días** para turnar el asunto al Ministro relator y **30 días** para elaborar el proyecto de resolución.
- 184 5 Turnar el expediente al Magistrado y **15 días** para dictar resolución. Amparo en Revisión o Directos.
- 185 10 Audiencia para discutirse y resolver la Sala. **60 días** como máximo podrá aplazarse la audiencia.
- 187 5 Para que el Secretario de fe de la aprobación del proyecto dictado por la Sala. **15 días** para que lo firmen los Ministros.

188	5	Firmaran los Magistrados una vez aprobado el proyecto. 15 días para resolver y firmar cuando se retorne el asunto.
195	15	Para remitir la tesis jurisprudencial.
197	30	El Procurador General de la República podrá exponer su parecer tratándose de tesis contradictorias. 30 días si se trata de modificación de jurisprudencia. Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
197 -A	30	El Procurador General de la República podrá exponer su parecer tratándose de tesis contradictorias. 30 días . Tribunales Colegiados. 3 meses dictará resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
213	15	Interponer demanda de amparo, miembros del Consejo de Vigilancia o cualquier ejidatario o comunero. Amparo agrario.
217	C/T	Actos privativos parcial o totalmente.
218	30	Actos que causen perjuicios a derechos individuales.
222	10	Informe Justificado de las responsables.
228	10	Comunes para interponer recurso de revisión.

La catalogación de los días en que el quejoso, la responsables y los juzgadores, tienen para actuar, también se sujeta a lo establecido por los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señalan los días inhábiles. Con todo y que estos preceptos tienen una redacción clara, el último de los citados señala como día inhábil el 21 de marzo y deja de considerar el 5 de mayo, 14 de septiembre y 12 de octubre. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación solucionó este problema de interpretación, y es a lo que debemos constreñirnos.

DÍAS INHÁBILES PARA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS EN JUICIO DE AMPARO. DADA LA CONFUSIÓN QUE PRODUCEN LOS ARTÍCULOS 160, 163 Y NOVENO TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEBEN TOMARSE COMO DÍAS INHÁBILES LOS SEÑALADOS EN DICHO ARTÍCULO 163 Y TAMBIÉN LOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 23 DE

LA LEY DE AMPARO. Produce confusión la incongruencia existente entre los artículos noveno transitorio y 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del 27 de mayo de mil novecientos noventa y cinco, pues mientras el primero de esos preceptos dispone que a partir de su entrada en vigor, los días inhábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Amparo serán los que señala el numeral 160, este precepto nada dispone acerca de los días hábiles o inhábiles; en cambio, el artículo 163 de la misma ley orgánica establece como días inhábiles los sábados y domingos, el primero de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, primero de mayo, dieciséis de septiembre y veinte de noviembre, en los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, "... salvo en los casos expresamente consignados en la ley", remisión que incrementa la duda, pues el artículo 23 de la Ley de Amparo señala como días hábiles para la promoción, sustanciación y resolución de los juicios de amparo todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos, primero de enero, cinco de febrero, primero y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre y veinte de noviembre. Por tanto, dada esta situación confusa que induce a error, debe estarse a lo más favorable al promovente del amparo o de los recursos correspondientes y, en su caso, tomar como inhábiles los días que como tales señalan ambos artículos -163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 23 de la Ley de Amparo-, para efectos del cómputo a que este último precepto se refiere.²⁵⁶

Existe otra situación importante, que son los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a través de los que declara inhábil alguno de los días no comprendidos en los términos mencionados, y en estos casos, tampoco corre el término para promover el juicio de garantías, gozando las partes de un tiempo favorable a sus intereses.

Ahora bien, lo anterior no opera tratándose del ofrecimiento de pruebas, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó a través de jurisprudencia, que la autoridad que conozca del amparo no debe deducir del plazo para el anuncio de las pruebas testimonial, pericial e inspección ocular, los días inhábiles determinados en los acuerdos, toda vez que en estos supuestos la consecuencia que sufre el gobernado le produce perjuicio, dado que ese hecho futuro, incierto e imprescindible, puede provocar la deserción de tales pruebas por el anuncio

²⁵⁶ Tesis de jurisprudencia P. XXV/97, registro 199463, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo V, febrero de 1997, p. 122.

inoportuno, lo que evidentemente resulta injustificado, de ahí que los únicos días que pueden considerarse como inhábiles para el anuncio de dichos medios de prueba, son aquellos que previenen las disposiciones legales, pero no los acuerdos por los que se ordena la suspensión de labores de los órganos jurisdiccionales.

DÍAS INHÁBILES PARA EL ANUNCIO DE LAS PRUEBAS TESTIMONIAL, PERICIAL E INSPECCIÓN OCULAR EN EL AMPARO. SÓLO TIENEN ESE CARÁCTER LOS ESTABLECIDOS EN DISPOSICIONES GENERALES EXPEDIDAS POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO, SIN INCLUIR LOS DÍAS EN QUE SE SUSPENDAN LAS LABORES DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL POR ACUERDO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL O DEL PROPIO TRIBUNAL O JUZGADO. Los artículos 23, 24, 26 y 151, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los artículos 281, 282, 286 y 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, establecen cuáles son los días hábiles para la realización de las actuaciones judiciales, determinando asimismo cuáles son los inhábiles y, por ende, en los que no deben realizarse tales actuaciones; estos preceptos dan certeza a los litigantes para conocer de antemano cuáles son los días inhábiles que deben deducir del cómputo de los plazos legales previstos para la realización de cualquier actuación procesal; además de esos días predeterminados, hay otros que alteran esa previsión legal, en cuanto provocan modificaciones del plazo respectivo, que por regla general, favorece a los gobernados dado que prolonga en su beneficio el plazo con que originalmente contaban para efectuar determinado acto procesal, los cuales pueden provenir de un acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal o de los propios Tribunal Unitario de Circuito o Juzgado de Distrito que conozca del juicio, originados por caso fortuito o fuerza mayor, supuestos en los que el órgano jurisdiccional autoriza administrativamente la suspensión de labores, lo que trae como consecuencia que ese día se considere inhábil conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley de Amparo, provocando casi siempre la prolongación del plazo respectivo; empero, para salvar cualquier eventual confusión cuando la inhabilitación de un día provoca la reducción del plazo, como ocurre verbigracia, respecto al anuncio de las pruebas testimonial, pericial e inspección ocular que habrán de rendirse en el amparo, acto procesal que debe efectuarse cinco días hábiles antes de celebrarse la audiencia constitucional, la autoridad que conozca del amparo no debe deducir del plazo los días en que se haya acordado la suspensión laboral con motivo de los acuerdos referidos, puesto que en este caso la consecuencia

que sufre el gobernado le produce perjuicio, dado que ese hecho futuro, incierto e imprevisible puede provocar la deserción de tales pruebas por el anuncio inoportuno, lo que evidentemente resulta injustificado; de ahí que los únicos días que en todo momento pueden considerarse como inhábiles para el anuncio de dichos medios de prueba, son aquellos que previenen las disposiciones legales, en la medida en que su inhabilitación es producto de una decisión adoptada por el legislador, cuya observancia general deriva del conocimiento que tienen los gobernados por haberse publicado en los medios de difusión autorizados, en este caso en el Diario Oficial de la Federación.²⁵⁷

Nos hemos manifestado a los términos en días; nos toca hacerlo en horas, ya que más de uno de los catalogados se actualizan en esta forma. Aquellos deben tomarse por días completos hasta el último minutos de este, es decir, si la demanda de amparo o alguna promoción de término, no fue presentada en el horario normal de recepción de la oficina de correspondencia del juzgado, donde sólo hay un Juzgado, se puede entregar al secretario que se encuentre de guardia. Al respecto, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal expidió el veintidós de mayo de dos mil dos, el **Acuerdo General 23/2002**,²⁵⁸ que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación y aboga el diverso Acuerdo General 50/2001, del propio Órgano Colegiado, donde se determinó que las oficinas de correspondencia común son unidades administrativas encargadas de la recepción, registro y turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales y Juzgados de Distrito, con funciones de las ocho horas con treinta minutos hasta las veinticuatro horas, en días hábiles; con excepción de las oficinas de correspondencia común de los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, que tendrá un horario de las ocho horas con treinta minutos a las catorce horas con treinta minutos y la de los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con residencia en Puente Grande, que tendrá un horario de las ocho horas con treinta minutos a las dieciocho horas.

A su vez, la presentación de oficios y promociones urgentes, para los efectos de la regulación de ingresos y una distribución equitativa de los asuntos entre los órganos jurisdiccionales, la recepción y distribución de consignaciones con detenido, solicitudes

²⁵⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 19/2003, registro 183844, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVIII, Julio de 2003, p. 16.

²⁵⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil dos.

de cateo, de intervención telefónica, de extradición, de arraigo o demandas de amparo contra orden de arresto o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22, de la Constitución Federal, que se presenten de las ocho horas con treinta minutos a las catorce horas con treinta minutos, se realizará de lunes jueves, de manera aleatoria entre todos los juzgados que integren el distrito judicial correspondiente; mientras que de las catorce horas con treinta y un minutos a las veinticuatro horas y de viernes a domingo, los mencionados oficios y promociones urgentes se nuevo ingreso, se enviarán al Juzgado de Distrito que se encuentre de turno, entregándose de inmediato al secretario autorizado de dicho órganos jurisdiccional.

Fuera del horario de las oficinas de correspondencia común, las demandas de amparo de trámite urgente, así como las promociones y oficios de nuevo ingreso, serán recibidas por el secretario autorizado del Juzgado de Distrito en turno, quien deberá comunicarlo a la oficina de correspondencia común respectiva en cuanto ésta reanude sus labores, a fin de que se realice la compensación correspondiente y se equilibren las cargas de trabajo.

AMPARO. TÉRMINO PARA PROMOVERLO. INCLUYE LAS VEINTICUATRO HORAS DEL ÚLTIMO DÍA HÁBIL. Debe admitirse la demanda de amparo cuando el escrito respectivo se presenta antes de las doce de la noche del último día hábil del término que la ley señala para interponerla, sin que la presentación de ese escrito pueda regirse por el artículo 281 del Código Federal de Procedimientos Civiles, porque, en primer lugar, la mera presentación, promoción o interposición del ocurso en que se demanda el amparo no tiene el carácter de actuación judicial; en segundo, la simple constancia o razón de presentación de un escrito tampoco constituye propiamente una actuación judicial, sino una obligación del secretario, y no del juzgador y, en tercero, el término genérico para la interposición, promoción o presentación de la demanda de amparo está reglamentado en forma expresa y específica por los artículos 21 y 24 fracción II de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, de los que se desprende con toda claridad que los quince días naturales de que consta el mencionado término genérico se componen de veinticuatro horas. Por lo tanto, si por términos judiciales han de entenderse los días hábiles comprendiendo las veinticuatro horas de los mismos que medien de doce a doce de la noche como está ampliamente reconocido en nuestro derecho positivo, es admisible la demanda de amparo, siempre

que se presente antes de las doce de la noche del último día hábil del término de quince días naturales que la ley de la materia fija para interponerlo.²⁵⁹

El término para la presentación de una demanda de garantías es verdaderamente restringido; si se trata de la impugnación de una norma que se considera contraria a la Constitución Federal sujetarla a treinta o quince días, según sea el caso, resulta una ofensa a la dignidad humana, ya que si los legisladores tienen hasta dos periodos ordinarios para aprobarla, y lo hacen en forma colegiada y apoyados de diversos asesores especializados en cada materia, es palpable la necesidad, que si el amparo es hoy en día, el medio más confiable para salvaguardar la defensa de la constitución y con ello los derechos mínimos que el Estado ha reconocido a los gobernados, debería de ampliarse a noventa días hábiles en ambos casos, tratándose de cualquier acto, o leyes autoaplicativas o heteroaplicativas.

Finalmente, en la actualidad, sigue durando más el tiempo de acción para reclamar el pago de un caballo,²⁶⁰ que lo que da la ley para reclamar ante los órganos de control constitucional la restitución o el evitar que se vulnere en la esfera jurídica de los gobernados, un derecho fundamental.

7. Los incidentes.

La Ley de Amparo establece los parámetros generales para la tramitación de los incidentes que se promuevan dentro o después de haber concluido un juicio de amparo, en el artículo 35, Libro y Título Primero, Capítulo V, que a la letra dispone:

Artículo 35. En los juicios de amparo no se sustanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por esta ley.

En los casos de reposición de autos, el Juez ordenará la práctica de certificación en la que se hará constar la existencia anterior y la falta posterior del expediente. Queda facultado el juzgador para investigar de oficio la existencia de las piezas de autos desaparecidas, valiéndose para ello de todos los medios que no sean contrarios a la moral o al derecho. Si la pérdida es imputable a alguna de las partes, la reposición se

²⁵⁹ Tesis de jurisprudencia 68, registro 394024, séptima época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo VI, parte SCJN, p. 44.

²⁶⁰ Rabasa, Emilio, *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*, 5ª edición, México, Porrúa, p. 102.

hará a su costa, quien además pagará los daños y perjuicios que el extravío y la reposición ocasionen y quedará sujeta a las sanciones previstas por el Código Penal. Contra la interlocutoria que dicten los Jueces de Distrito en el incidente de reposición de autos, procede el recurso de revisión.

Los demás incidentes que surjan, si por su naturaleza fueren de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano y sin forma de sustanciación. Fuera de estos casos, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva, salvo lo que dispone esta ley sobre el incidente de suspensión.

El párrafo segundo se reformó,²⁶¹ para regular el incidente de reposición de autos, que no se contemplaba en la Ley de Amparo, y cuya necesidad se hizo patente en respuesta a los trágicos sismos de septiembre de 1985, porque entre los escombros se perdieron diversos expedientes que aún estaban en trámite, obstruyendo la pronta impartición de justicia constitucional. Además el artículo 35, de la Ley de Amparo, es la puerta de entrada de aquellos incidentes que no se encuentran expresamente regulados por dicha disposición, como es el de falta de personalidad de alguna de las partes.

PERSONALIDAD, INCIDENTE DE FALTA DE. SU PROCEDENCIA ESTÁ PREVISTA EN EL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE AMPARO. En el citado artículo se prevé la posibilidad de que en el juicio de amparo surjan acontecimientos accesorios que alteren o interrumpan su procedimiento ordinario, toda vez que admite la procedencia de diversos incidentes como los especificados, relativos a la nulidad de actuaciones o de notificaciones, la acumulación, la competencia y la reposición de autos que se tramitan como de previo y especial pronunciamiento, es decir, con suspensión del juicio en lo principal hasta en tanto se resuelvan de plano; en cambio, el incidente no especificado de falta de personalidad carece de forma de sustanciación y, en consecuencia, debe resolverse en la sentencia que se dicte en el fondo del amparo, como se evidencia de lo dispuesto al final del precepto de mérito, en la parte que reza: "... Fuera de estos casos, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva ...".²⁶²

²⁶¹ Reforma a iniciativa del Ejecutivo Federal, promulgada el 23 de diciembre de 1987 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988.

²⁶² Tesis aislada XVII.3o.9 K, registro 183759, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1174.

La palabra incidente, en términos generales, puede aplicarse a todos los acontecimientos accesorios que se originan en un negocio, que interrumpen, alteran o suspenden su curso ordinario.²⁶³ Tocante a los incidentes en el juicio de amparo, dos brillantes tratadistas especializados sobre la materia, lo definen de la siguiente manera:

Jean Claude Tron Petit, dice que son microporocesos que, en forma de juicio, se da dentro de un proceso principal en las que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal.²⁶⁴

Efraín Polo Bernal, sostiene que son cuestiones procesales que requieren de procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, que sobreviene accesoriamente en el proceso de amparo, relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal que es objeto de un proceso de amparo, durante su tramitación que aquellos pueden o no suspender, o en la ejecución de la sentencia que haya concedido al quejoso la protección de la justicia solicitada, y que son resueltos con sustanciación o sin ella, por sentencia interlocutoria o por auto, bien en cuaderno separado del principal, en éste sin esperar sentencia definitiva o en ésta misma, o bien después de que es dictada para satisfacer a la parte que obtuvo sentencia favorable.²⁶⁵

Consecuentemente, los incidentes vienen a ser accesorios al planteamiento constitucional principal, sin que pase inadvertido que alguno de los citados son indispensable, cuando no se da un cumplimiento normal, para que la resolución constitucional quede cumplimentada cabalmente.

El ilustre Don Efraín Polo Bernal, clasifica a los incidentes de la siguiente manera:

a) Por razón de su rito, se distinguen entre incidentes que tienen señalado en la Ley de Amparo un procedimiento especial, generalmente la suspensión de los actos reclamados, los impedimentos del juzgador, la acumulación de autos, etcétera, para

²⁶³ Pallares Eduardo, *op cit.*, p. 410.

²⁶⁴ *Manual de Incidentes en el Juicio de Amparo*, México, Themis, 1997, pp. 11-12.

cada uno, e incidentes que tienen una regulación común para todos ellos, o que no tienen ninguna y se resuelven de plano, sin substanciación alguna.

b) Por la forma en que se tramita, hay incidentes cuyo trámite es por cuerda separada del cuaderno principal de amparo, la suspensión a petición de parte agraviada, y otros que deben tramitarse en el propio cuaderno de amparo.

c) Por los efectos que producen, hay incidentes que ponen obstáculos a la continuación del proceso de amparo, e incidentes que no lo detienen, y que la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, distinguen con nombre de incidentes de previo y especial pronunciamiento e incidentes de especial pronunciamiento.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento obligan a suspender el procedimiento del juicio de amparo en lo principal, mientras se tramitan y resuelven. Se sustancian en la misma pieza de autos; se destacan de éstos los referentes a los de competencia jurisdiccional, a los de acumulación, al de objeción de documento y a los de impedimento del juzgador.

Los incidentes de especial pronunciamiento, que no suspenden el curso del procedimiento del juicio de amparo en lo principal, como el de la suspensión de los actos reclamados que se substancia en pieza separada, y todos aquellos incidentes no comprendido como de previo y especial pronunciamiento, que tengan señalada tramitación especial (el de nulidad de notificaciones, o el establecido para hacer efectivas las responsabilidades provenientes de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, etc.) o que no tengan indicada tramitación alguna (como el de modificación o revocación del auto que haya concedido o modificado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente, etc.), y que se tramita en la misma pieza de autos.

d) Desde el punto de vista del momento procesal en que los incidentes habrán de tramitarse y fallarse, están los que se tramitan y resuelven: a) previamente a la sentencia de amparo; b) los que se reservan para ser resueltos con la cuestión principal en la propia sentencia de amparo; c) los que se forman y fallan después de dictada la sentencia definitiva.

e) Por su denominación particular, hay incidentes nominados e incidentes innominados, según tenga una denominación legal o carezca de ella, respectivamente.

f) Por su procedencia procesal, los incidentes pueden ser: procedentes, improcedentes o notoriamente improcedentes. Los dos primeros ameritan trámite, los siguientes deben ser rechazados.²⁶⁶

19-20. ²⁶⁵ *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 6ª reimpresión, México, Noriega, 2000, pp.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 20-21

Así, del artículo 35 de la Ley de Amparo, el reconocido constitucionalista, resalta las reglas que a la letra se reproducen.

Primer regla: No pueden sustanciarse más incidentes de especial pronunciamiento que los previstos en la propia Ley de Amparo.

En el primer párrafo del artículo 35, transcrito en parte, se aduce a la sustanciación de artículos de especial pronunciamiento, ordenando que solo se sustanciarán los expresamente establecidos en la Ley Amparo.

La expresión "artículos" es sinónimo de incidentes, y con estos se aluden a los que se oyen a quienes son parte en el proceso de amparo.

La limitación excluye la posibilidad de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles o de cualquier otro ordenamiento que contenga algún otro incidente de previo y especial pronunciamiento.

El principio que sustenta la norma al vedar la promoción de incidentes de previo y especial pronunciamiento (artículo 35), obedece a la urgente solución que requiere el proceso de amparo y que normalmente se ve afectada por la promoción de aquellos.

En cambio para las cuestiones que por su naturaleza no sean de previo y especial pronunciamiento, si es posible aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, armonizándose con el resto de las disposiciones de la Ley de Amparo que, sobre todo, cuidan que no quede afectado el derecho constitucional de todo gobernado de defensa en juicio.

Son artículos o incidentes de especial pronunciamiento, porque requieren de una resolución interlocutoria.

Dichas resoluciones interlocutorias son dictadas antes de llegar al pronunciamiento de la sentencia definitiva en el amparo.

Por tanto, al requerir de una resolución especialmente referida a ellos, sin reservarse para ser resueltos al dictarse la sentencia definitiva, es necesario tramitarlos con intervención de quienes tienen en ellos injerencia legal, mediante la presentación de los escritos en que se interpongan y los informes respectivos y, en su caso, con la recepción de pruebas y alegatos.

Segunda regla: Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, por su naturaleza, pueden decidirse de plano y sin forma de sustanciación, si en la Ley de Amparo no tienen señalada una tramitación especial.

Tercera regla: Las cuestiones que por su naturaleza no sean de previo y especial pronunciamiento y no deban decidirse de plano, si cabe acudir supletoriamente al

Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual, establece en su artículo 360, un procedimiento general para estos incidentes, que resumimos como sigue:

- El juzgador mandará dar aviso a las partes de la promoción incidental por el término de 3 días.
- Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieron pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará para los tres días siguientes a la audiencia de alegatos, que se verificará concurran o no las partes.
- Si se promoviera prueba o el tribunal las estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de 10 días, y se verificará la audiencia de ley (con posibilidad de oír alegatos).
- En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal pronunciará su sentencia conjuntamente con el fallo que decida el amparo.

Cuarta regla: Fuera de los casos en que se deban decidir los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva, como los dispone la parte final del tercer párrafo del artículo 35 de la Ley de Amparo

Tal disposición final se interpreta en el sentido de que, si por ley o por la naturaleza propia del incidente, éste no es de previo y especial pronunciamiento, no requerirá de una resolución anterior, sino que el juzgador se reservará dictar la resolución sobre ellos hasta la sentencia definitiva, como es el caso del incidente que se abre por objetar de falso un documento.

De las reglas anteriores, contenidas en el artículo 35 de la Ley de Amparo, encontramos los siguientes incidentes en el amparo.

1. De previo y especial pronunciamiento, que son aquellos que han de resolverse antes de dictarse la sentencia definitiva.

2. Que no son de previo y especial pronunciamiento, si son planteados antes de la sentencia definitiva, se reservará el juzgador para fallarlos en el momento en que dicte esta.

3. Que requieren sustanciación de artículo por establecerlo la Ley de Amparo, como de previo y especial pronunciamiento. En estos incidentes, hay una disposición legal de amparo que los consagra y en la que se señala la intervención de los interesados en su tramitación y la rendición de pruebas y alegatos de las partes.

4. Incidente que no tiene sustanciación de artículo por su propia naturaleza de previo y especial pronunciamiento, que serán fallados antes de la sentencia definitiva, sin tramite probatorio alguno, de plano sin esperar la sentencia definitiva de amparo.²⁶⁷

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 21-23.

Ineludiblemente, la referencia del autor citado las compartimos en su totalidad, es por ello que fueron reproducidas literalmente. Ahora bien, atendiendo a que los incidentes en el juicio de amparo son diversos, se hace una catalogación, citando el artículo donde se localizan, clase de incidente; y breve comentario de cada uno de ellos, sobre su presentación, tramitación y resultado.

A. Nulidad de notificaciones. (Artículo 32 de la Ley de Amparo). Las notificaciones constituyen un elemento de notoria trascendencia en cualquier proceso. Cualquiera que sea su naturaleza.

Las notificaciones es la forma, la manera, o el procedimiento marcado por la Ley, por cuyo medio, el Tribunal hace llegar a los particulares, las partes o a los terceros, el conocimiento de alguna resolución o de algún acto procesal o bien, tiene por realizada tal comunicación para los efectos legales. Existe en cuanto a su finalidad procesal, diversos tipos de notificaciones, que son: la notificación simple, el emplazamiento, el requerimiento y la citación.²⁶⁸

La anterior definición es aplicable, por las figuras que señala al derecho común, pero tiene la misma finalidad que las realizadas en los juicios de amparo, dar a conocer a las partes que intervienen en el proceso alguna resolución judicial. En consecuencia, las notificaciones en los juicios de garantías son actos procesales vinculados a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14, constitucional, para que ninguna persona pueda ser afectada en sus derechos fundamentales sin haber tenido oportunidad de una defensa en forma adecuada. Por derivación de ese principio constitucional, el acto procesal de notificación debe entenderse como el medio específico a través del cual se produzca certeza que el particular afectado por el acto que se le notifica tuvo pleno conocimiento del mismo, lo que supone sea de tal manera claro, fidedigno y completo, para encontrarse en posibilidad de defenderse de él. Aquello explica que, jurídicamente, sólo se puede hablar de notificación cuando se han cumplido los dos momentos de la misma: el dar a conocer conforme a las reglas procesales respectivas el acto o resolución y el que surta sus efectos.

²⁶⁸ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, México, Harla, 1990, p. 320.

La finalidad de las notificaciones es que las partes en el juicio de amparo tengan un real y efectivo conocimiento de los acuerdos y resoluciones que se dicten en el mismo; por tanto, el incidente de nulidad que establece el artículo 32, de la Ley de Amparo, debe entenderse que no solamente procede en contra de las notificaciones llevadas a cabo antes del dictado de la sentencia, sino también de aquéllas que se realicen con posterioridad; pero, en el primer caso, para que sea procedente el incidente debe interponerse antes del dictado de la sentencia, porque la resolución que en éste se pronuncie no tiene fuerza legal para dejar sin efectos la referida sentencia, ya que para ello la propia ley establece el recurso idóneo; y, en el segundo caso, el incidente debe interponerse antes del dictado del acuerdo que declare ejecutoriada la resolución, o de que el tribunal de alzada se pronuncie en relación con el recurso de revisión correspondiente, salvo que se trate de notificaciones efectuadas con posterioridad, pues la resolución que se dicta en el incidente de nulidad de notificaciones, no tiene fuerza legal para dejar sin efectos el acuerdo o la resolución de referencia. Lo anterior debe entenderse así, porque de resultar fundado el incidente, trae como consecuencia el que se deje sin efectos todo lo actuado a partir de la notificación ilegal.

Las notificaciones en los juicios de amparo indirectos, se realizan en forma diversa de los amparos directos, actualizándose para el primero de los casos las notificaciones personales, por lista, estrados, oficio, exhorto, por correo certificado o telégrafo.

A manera de ejemplo, se dice que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 27 y 28, fracción III, parte final, de la Ley de Amparo, todas las resoluciones deben ser notificadas por medio de lista a más tardar dentro del día siguiente al en que se hubiesen pronunciado. Asimismo, en la lista de acuerdos se expresará el número del juicio o del incidente de que se trate, el nombre del quejoso, autoridad o autoridades responsables, y síntesis de la resolución que se notifique; la falta de esa formalidad legal da lugar a la nulidad, en términos de lo dispuesto por el numeral 32 del ordenamiento legal citado.

NOTIFICACIONES. MATERIA DEL INCIDENTE DE NULIDAD. Conforme al artículo 32 de la Ley de Amparo la materia del incidente de nulidad de notificaciones consiste en el análisis de la legalidad de la notificación que debe realizarse en términos de los artículos 27 a 31 del mismo ordenamiento; por tanto, los agravios dirigidos a combatir la

constitucionalidad de un precepto legal, aun cuando éste se relacione con las notificaciones, como lo es el artículo 29 de la Ley de Amparo, son inoperantes por no ser materia de dicho incidente.²⁶⁹

Situación análoga, si las notificaciones personales no se realiza en los términos establecido por la ley de amparo, es decir, que el actuario judicial no haya encontrado a la persona a quien se destinó la resolución judicial y en cambio, encontró a otra persona en ese domicilio, y sin dejar citatorio de espera en hora y día permitido, realizó la notificación.

La nulidad de actuaciones judiciales cobra actualidad cuando en ella falta alguna de las formalidades que exige la ley; y en el caso de las notificaciones dentro del juicio constitucional, permite a los interesados que resulten perjudicados pedir la nulidad de determinada notificación para efecto de reponer el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la ilegalidad, consecuencia que resulta lógica, ya que siendo nula una notificación necesariamente afecta al procedimiento ulterior, invalidándolo, y de esta suerte, declarada la nulidad, en su caso, trae consigo la reposición del procedimiento desde el punto o acto cuyo vicio dio lugar a su invalidación, lo que de ningún modo quiere decir que el juzgador del amparo revoque sus propias determinaciones, porque ello no provendría de su voluntad sino, en tal supuesto, de un vicio procesal que, así declarado, por disposición de la ley da lugar a que se reponga lo actuado con posterioridad.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES, INCIDENTE DE. PROCEDE CONTRA LAS QUE SE LLEVAN A CABO CON POSTERIORIDAD AL DICTADO DE LA SENTENCIA.

Considerando ante todo, que el artículo 32 de la Ley de Amparo al referirse a sentencias definitivas alude simplemente a las que se dictan en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, lo que incluye a las que han causado y a las que no han causado ejecutoria, debe sostenerse que la circunstancia de que el precepto referido establezca que las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad de la notificación que se estima irregular antes de la sentencia definitiva, no debe interpretarse en el sentido de que las notificaciones realizadas con posterioridad al pronunciamiento de dicha sentencia no pueden ser combatidas mediante el incidente de nulidad respectivo, ya que una correcta interpretación del citado dispositivo legal

²⁶⁹ Tesis de jurisprudencia P. CIII/98, registro 194940, novena época, Pleno, S. J. F. y

conduce a la conclusión de que tal exigencia opera lógicamente respecto de las notificaciones practicadas antes de que se haya emitido la resolución definitiva, pero no para las notificaciones realizadas con posterioridad al pronunciamiento del fallo, pues sostener lo contrario propiciaría que a pesar de incurrirse en deficiencias al practicarlas la parte afectada quedara indefensa ante ellas, lo cual contravendría los términos de la primera parte del precepto aludido que señala que las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida por la ley serán nulas.²⁷⁰

NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. HIPÓTESIS EN LAS QUE RESULTA PROCEDENTE PLANTEAR EL INCIDENTE RESPECTIVO, AL TENOR DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DE LA MATERIA (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 5/94). A fin de determinar la procedencia o improcedencia del incidente de nulidad de notificaciones, previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo, es necesario ponderar el momento procesal en que se halle el juicio de garantías, así como tener en cuenta cuál es la notificación cuya nulidad se pide. En esas condiciones se examinan las siguientes hipótesis: 1. En el primer supuesto, aún no se ha dictado la sentencia definitiva en la audiencia constitucional. Así, en contra de notificaciones practicadas antes del pronunciamiento de esa resolución definitiva, es procedente el incidente de nulidad en comento. 2. En el segundo caso, ya se emitió sentencia en primera instancia. En este punto, se presentan a su vez las siguientes variantes: a) La resolución del a quo todavía no causa estado, pues se encuentra transcurriendo el término legal para impugnarla. En esta etapa del procedimiento es procedente plantear la nulidad de las notificaciones efectuadas después de fallado el juicio en primera instancia, iniciando desde luego con la notificación de la propia sentencia dictada en la audiencia constitucional; b) Se interpuso el recurso de revisión, pero el Tribunal Colegiado aún no resuelve en segunda instancia. De actualizarse esta hipótesis puede pedirse también la nulidad de las notificaciones realizadas con posterioridad a la resolución de primera instancia y hasta antes de que el Tribunal Colegiado dicte la sentencia ejecutoriada; y, c) Ninguna de las partes interpuso el recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva de primera instancia. Por ello, el a quo dictó el respectivo auto de ejecutoria. Fenece el término para la interposición del recurso de queja en contra de este último proveído. En este momento procesal, alguna de las partes promueve la nulidad de la notificación de la resolución pronunciada en la audiencia constitucional. Sin embargo, en hipótesis como ésta sí resulta procedente dar

G., tomo VIII, diciembre de 1998, p. 254.

²⁷⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 5/94, registro 205483, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 76, abril de 1994, p. 12.

trámite al incidente, no obstante que ya se hubiese dictado el auto de ejecutoria, pues de obtenerse la nulidad de la notificación de la sentencia en comento, ello tendría por consecuencia que se dejara sin efecto el auto que la declaró ejecutoriada, según la parte final del mencionado artículo 32 de la ley de la materia que ordena que, en su caso, se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad, mas no la sentencia misma. 3. Finalmente, en la tercera hipótesis, el Tribunal Colegiado emitió sentencia al resolver el recurso de revisión. En casos como éste, sólo podrá pedirse la nulidad de las notificaciones practicadas después del pronunciamiento de la resolución de segunda instancia, ya que la exigencia del precitado artículo 32 opera respecto de las notificaciones realizadas antes de que se haya emitido la resolución definitiva, pero no para las diligencias efectuadas con posterioridad al pronunciamiento del fallo, como señaló el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 5/94, derivada de la contradicción de tesis 180/91. Ahora bien, si por sentencia definitiva se entiende aquella que pone fin a la instancia, debe decirse que de las hipótesis anteriores destaca como nota distintiva la circunstancia de que mediante el incidente de nulidad de notificaciones no es posible dejar sin efectos una resolución definitiva, sea del juzgador de amparo o del Tribunal Colegiado. De ahí que por excepción sea procedente plantear la nulidad de la notificación correspondiente a la sentencia pronunciada en la audiencia constitucional, a pesar de que ya se haya emitido el auto de ejecutoria, pues en ese supuesto, referido en el inciso c) del punto 2 precedente, no se vería afectada la sentencia de primera instancia, sino únicamente las notificaciones verificadas con posterioridad.²⁷¹

Cualquier defecto o ilegalidad en la forma y en los términos de las notificaciones, no solo porque la notificación fue mal practicada o llevada a cabo con violación a las disposiciones aplicables, sino también, respecto de aquellas notificaciones que no se realizaron debiéndose hacer, puede promoverse validamente el incidente de mérito. Luego, una notificación será nula, cuando no se realice en la forma preestablecida.

Para la tramitación de este incidente, se celebrará una audiencia en la que se recibirán pruebas de las partes, oirán alegatos y se pronunciará sentencia interlocutoria, declarando la procedencia o no del mismo, en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles. Si se declara fundado y procedente el Juez de

²⁷¹ Tesis aislada VI.1o.A.13 K, registro 186212, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002,

Distrito ordenará la reposición del procedimiento, a partir del momento en que se cometió la violación, sancionando al actuario en los términos que señala el artículo que sirve de fundamento. Sin embargo, recordemos que cuando una notificación fue mal realizada, si el Juez de Distrito se percata de eso, puede ordenar que de nueva cuenta se notifique a la parte afectada o regularizar el procedimiento constitucional. También, en la práctica rara la vez el Juez sanciona al actuario judicial que realizó mal una notificación, cuando el incidente de nulidad de actuaciones resultó fundado.

En contra de la resolución que desecha este incidente o la resolución incidental, procede el recurso de queja previsto por el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo.

B. Reposición total o parcial de un expediente. (Artículo 35 de la Ley de Amparo). No admitimos que este incidente se denomine de reposición de autos, porque en todos los juicios de garantías encontramos tres tipos de resoluciones judiciales, sentencias, decretos y autos, no obstante que el párrafo segundo del artículo citado, así lo establezca. Luego, si son diversas las resoluciones que componen un expediente de amparo, no existe razón lógica ni congruente para pensar que es idónea la denominación.

Este incidente tiene su origen en una reforma que sufrió la Ley de Amparo, por la que justificó su existencia, con base en los posteriores motivos.

La reforma del artículo 35 para regular el incidente de reposición de autos, que no se contempla en la Ley de Amparo y cuya necesidad nos hicieron patente los trágicos sismos de septiembre de 1985.²⁷²

Posiblemente una de los sismos que más consterno al mundo, pero sobre todo a los mexicanos, fue del 19 de septiembre de 1985, que acabo con inmensos edificios gubernamentales, vecindades, casas, hoteles, etcétera. Pero lo más lamentable, es la pérdida de aproximadamente 20,000 vidas humanas.

Este incidente se inicia a petición de parte o de oficio, sobreviniendo a la solicitud de inicio, una certificación en la que se haga constar que la parte o el total de

p. 1330

²⁷² Iniciativa del 13 de noviembre de 1987, promulgación el 23 de diciembre de 1987, publicación el 5 de enero de 1988.

un expediente si existía con anterioridad al incidente que se promueve, y que posteriormente no se encontró en el juzgado, ordenando dar vista a las partes, con fundamento en lo establecido por los artículos 358 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, con la finalidad que aporten pruebas que estimen pertinentes, haciendo llegar parte del expediente - si tienen en su poder - mediante copias que antes del extravío hayan solicitado, y se les hubiese hecho entrega; celebra la audiencia de pruebas y alegatos, el Juez constitucional dicta resolución dentro del incidente. Su trámite es ante el mismo Juez que conoció y resolvió el juicio de garantías, durante el juicio o una vez que este concluyó, determinando el momento de su presentación la fecha de la pérdida o extravío.

REPOSICIÓN DE AUTOS, INCIDENTE DE, EL JUEZ DE DISTRITO ESTA OBLIGADO A ORDENAR EL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS EN EL. El juez del conocimiento, de conformidad con los artículos 79, 80 y 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al juicio de garantías conforme al 2 de la Ley de Amparo, debe ordenar, si las partes no ofrecieron pruebas tendientes al esclarecimiento de la verdad, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia con el objeto de formarse una mejor convicción respecto del contenido de la litis, y no resolver únicamente con las pruebas existentes en los autos del incidente de reposición, si las consideró insuficientes.²⁷³

A mayor abundamiento, es ilustrativa del origen y trámite de este incidente, la tesis que se transcribe.

INCIDENTE DE REPOSICIÓN DE AUTOS EN AMPARO DIRECTO. DEBE TRAMITARSE EN EL TRIBUNAL COLEGIADO DONDE SE HAYAN EXTRAVIADO. En la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Amparo, presentada por el Ejecutivo, en la que se adicionó el artículo 35, textualmente se expuso lo siguiente: "... la presente iniciativa propone reformas y adiciones a la Ley de Amparo mencionada, misma que tiene el propósito central de adecuar las disposiciones del ordenamiento que rige el juicio constitucional, con los nuevos mandatos de nuestra Ley Suprema al respecto.

²⁷³ Tesis aislada, registro 231607, octava época, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo I, segunda parte-2, enero a junio de 1988, p. 597.

Para su presentación y análisis, en esta exposición de motivos se agrupan las reformas y adiciones propuestas en cuatro apartados, que permitirán su estudio y discusión parlamentarios con mayor agilidad y claridad ... En el cuarto apartado se incluyen las reformas que tiene por propósito dar mayor claridad y celeridad al procedimiento y cubrir lagunas existentes en la Ley de Amparo, que son consecuencia del enorme interés que despertó la reforma constitucional que se ha mencionado. Reformas y adiciones que fueron propuestas en algunos casos por la Suprema Corte de Justicia en decidida colaboración con el Poder Ejecutivo, en otros casos por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento de sus funciones, y en otros más por juristas y estudiosos de la materia. En este apartado podemos ubicar la adición del ... 35. Entre estas importantes aportaciones son especialmente relevantes: la reforma del artículo 35 para regular el incidente de reposición de autos, que no se contemplaba en la Ley de Amparo y cuya necesidad nos hicieron patente los trágicos sismos de septiembre de mil novecientos ochenta y cinco ..." Así el referido precepto quedó de la siguiente manera: "Artículo 35. En los juicios de amparo no se substanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por esta ley. En los casos de reposición de autos, el juez ordenará la práctica de certificación en la que se hará constar la existencia anterior y la falta posterior del expediente. Queda facultado el juzgador para investigar de oficio la existencia de las piezas de autos desaparecidas, valiéndose para ello de todos los medios que no sean contrarios a la moral o al derecho. Si la pérdida es imputable a alguna de las partes, la reposición se hará a su costa, quien además pagará los daños y perjuicios que el extravío y la reposición ocasionen y quedará sujeta a las sanciones previstas por el Código Penal..." Ahora bien, de lo dispuesto en el numeral se advierte que el juzgador está facultado para investigar de oficio las piezas de autos desaparecidas, lógicamente de asuntos tramitados ante el mismo, por lo que con mayoría de razón debe tramitar los incidentes de reposición de autos extraviados, promovidos por las partes, respecto de actuaciones correspondientes al índice del juzgado a su cargo. Luego, si tal dispositivo debe regir en forma genérica a los incidentes de reposición de autos extraviados en juzgado o en Tribunal Colegiado, relacionados con el juicio de garantías, biinstancial o directo, es evidente que la promoción de los incidentes respectivos debe efectuarse en el juzgado o tribunal donde se produjo la pérdida de autos y no en uno distinto.²⁷⁴

²⁷⁴ Tesis aislada, registro 218202, octava época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F., tomo X, octubre de 1992, p. 353.

El recurso de revisión, previsto por el artículo 83, fracción III, procede en contra de la resolución que se dicte en el incidente, y de queja, enunciado por el artículo 95, fracción VI, por desechamiento, ambos de la Ley de Amparo.

C. Competencia por instancia, materia, litispendencia, territorio y acumulación de expedientes. (Artículos 36 al 65 de la Ley de Amparo). Es una practica poco recurrida que los litigantes promuevan equivocadamente ciertos incidentes con estas características, es más bien la autoridad de control constitucional, que advirtiendo dicha situación procede en término de lo dispuesto por la Ley de Amparo.

Cualquiera de estos incidentes, pueden iniciarse a petición de las partes que intervienen en el juicio de garantías o de oficio, si el Juez de Distrito, Magistrado Ministro presidente de Sala o Pleno, se percatan de ello. Es por eso, que pueden actualizarse alguna de la hipótesis de incompetencia, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un Juzgado de Distrito o entre éste con un Tribunal Colegiado de Circuito u otro Juzgado de Distrito (artículo 44, 47, 50 – 52 de la Ley de Amparo). Las reglas generales para resolver una cuestión de competencia son:

- a. Las autoridades contendientes suspenderán todo procedimiento, a excepción del incidente de suspensión, que continuará tramitando hasta su resolución y debida ejecución (artículo 53 de la Ley de Amparo).
- b. admitida la demanda de amparo, ningún juez de distrito podrá declararse incompetente antes de resolver sobre la procedencia de la suspensión definitiva (artículo 54 de la Ley de Amparo).
- c. Ningún Juez o Tribunal podrá promover competencia a sus superiores (Artículo 55 de la Ley de Amparo).
- d. Las resoluciones de conflictos de competencia se resuelven con o sin intervención de las partes y mediante los trámites legales sin posibilidad de ser impugnados, salvo excepciones muy limitadas que señalaremos

En cuanto al momento en que puede surgir una cuestión de incompetencia, cabe expresar:

- Que ella puede presentarse desde el mismo momento en que el juez recibe la demanda de amparo, por lo que de oficio puede declararse incompetente, y solamente en el caso de que la incompetencia provenga por razón de la materia, el juez no proveerá sobre su admisión ni sobre la suspensión (artículo 54 de la Ley de Amparo).

- Si ella existe o se presenta durante la tramitación del juicio de amparo, la declaración puede hacerse de oficio o a petición de parte, y la declaratoria de incompetencia no puede hacerse sin que antes se haya resuelto sobre la suspensión definitiva (artículo 54 de la Ley de Amparo).
- Puede surgir, también, durante la tramitación del juicio y mientras no se haya fallado (Tesis 68 del Apéndice 1975, Octava Parte, p. 119).
- La circunstancia de que el Juez contendiente haya pronunciado auto de sobreseimiento con posterioridad a la fecha en que la controversia jurisdiccional se inició, no es obstáculo para decidir la competencia en su favor, pues tal auto es nulo de pleno derecho, ya que una vez iniciada la competencia, el Juez debe suspender el procedimiento, hasta que la corte o el tribunal competente decida la contienda jurisdiccional (Según tesis relacionada con la número 68, p. 119).²⁷⁵

La incompetencia por instancia, se encuentra prevista por los artículos 44 y 49, con relación al 114, 158 y 159 de la Ley de Amparo. Así, puede suceder que el quejoso promueve un juicio de garantías ante un Juez de Distrito, independientemente de la materia que a éste le corresponda conocer, señalando como acto reclamado alguno de los previstos por el artículo 44, 158 o 159 de la Ley de Amparo, el Juez debe declararse incompetente sin tramitar el incidente de suspensión. En el mismo auto, ordenará que se remita el expediente original del juicio de garantías, con copias de la demanda y mediante oficio, al Tribunal Colegiado de Circuito que considere es competente, para que éste resuelva de plano lo que en derecho corresponda. Sin embargo, si el Juez Federal no apreció de la lectura de la demanda que el acto reclamado era de aquellos ventilados en amparo directo y la competencia radicaba en un Tribunal Colegiado de Circuito, ya por falta de precisión en el mismo u omisión en el estudio, tiene obligación de declararse incompetente, como dispone el artículo 49 de la Ley de Amparo, y comunicar su resolución a la responsable, para que proceda en términos del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 171 al 175 de la Ley de la materia.

Ahora bien, si una demanda se presenta ante un Tribunal Colegiado²⁷⁶ o Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se declaran incompetentes deberán remitir

²⁷⁵ Polo Bernal, Efraín, *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, op cit, pp. 123-124.

²⁷⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 16/2003, registro 183941, novena época, Pleno, S. J. F. y Gaceta, tomo XVIII, Julio de 2003, p. 10. Rubro: AMPARO DIRECTO. SI EL ACTO QUE SE RECLAMA NO ES UNA SENTENCIA DEFINITIVA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBERÁ DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LA DEMANDA AL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.

el expediente al Juzgado de Distrito competente quien no podrá alegarles competencia por devenir de superiores, sin que sea impedimento, que los envíe al Juzgado que aprecie es competente por materia y territorio.

La Incompetencia por materia, lo contempla el citadillo 50 de la Ley de Amparo, con relación del 50 al 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se presenta con mayor frecuencia en aquellos lugares donde existen juzgados especializados para conocer de una materia del derecho en específico, como sucede en el primer circuito, en que hallamos Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, Civil, de Amparo en Materia Penal, en Procesos Penales Federales, y de Trabajo; así como en el segundo, tercero, cuarto y séptimo circuito.

Este tipo de competencia, surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida moderna, que entraña a su vez, la especialización de un trabajo jurisdiccional. En un régimen federal, como el nuestro, los órganos jurisdiccionales federales surgen frente a los órganos judiciales comunes y locales y, por otro lado, aparecen tribunales del trabajo, administrativos, fiscales, militares, de derecho burocrático, agrario, etc. Es esta división de la competencia en función de la materia, es decir, en función de las normas jurídicas sustantivas, que deberán aplicarse para dirimir y solucionar la controversia, conflicto o litigio, presentado a la consideración del órgano respectivo.²⁷⁷

Este incidente cobra aplicabilidad, por ejemplo, si habiéndose presentado una demanda ante un Juzgado de Distrito en Materia Civil, le corresponde conocer, por el lugar donde se vaya ejecutar o se haya ejecutado el acto reclamado, a un juzgado diverso, ya por materia o territorio. En estos casos, habrá que estarse a lo dispuesto por el Acuerdo 23/2001, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales, de los circuitos en que se divide el territorio de la República mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito; y a los diversos Acuerdos por los que se ha modificado éste, atendiendo a la creación de nuevos circuito y especialización por materia de los ya existentes.

²⁷⁷ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 176.

JUZGADOS DE DISTRITO ESPECIALIZADOS POR RAZÓN DE MATERIA. SU COMPETENCIA SE DETERMINA CONFORME A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO. La competencia para conocer de una demanda de garantías por razón de la materia deriva de la naturaleza del acto reclamado, pero no de la autoridad que sea señalada como responsable; por ello, si la parte quejosa señaló en la demanda de amparo como responsables a autoridades de distinta materia, como lo son el Juez de lo Civil y el tribunal administrativo, y si a la primera le atribuyó actos de naturaleza civil como lo es todo lo actuado en el juicio de restitución de parcela, el cual ha concluido con sentencia y está en la etapa de ejecución, y por otra parte, a la segunda de ellas que tiene naturaleza administrativa le atribuyó como acto reclamado el auto por cuya virtud declaró carecer de competencia legal para conocer del procedimiento de restitución de parcela, y si de las constancias de autos se pone de manifiesto que la autoridad del orden civil aceptó y sustanció el procedimiento respecto del cual la autoridad administrativa adujo no tener competencia para ello, es evidente que lo actuado por la autoridad administrativa se subsumió en la aceptación de competencia de la autoridad del orden civil, por lo que deberá estarse, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Amparo, a que la naturaleza del acto y su ejecución corresponden a un Juez de Distrito en esta materia, puesto que al aceptarse la competencia del procedimiento administrativo declinado por esta autoridad, los actos de ella quedaron inmersos en el actuar de la autoridad del orden civil.²⁷⁸

La Incompetencia por litispendencia, para que se pueda estar a lo señalado por el artículo 51 de la Ley de Amparo, es indispensable que dos o más Jueces estén conociendo de demandas de amparo en las que exista identidad entre las partes, acto reclamado y autoridades responsables, aunque los conceptos de violación sean diversos. El trámite de este incidente se contempla en el mismo numeral de estudio, y por razones del grado de complejidad que representa omitimos hacer la transcripción del mismo.

A su vez, los informes previos y justificados, son elementos que permiten allegarse al Juzgador del conocimiento de la existencia de otro juicio con identidad entre las partes; por lo que en ese momento se origina la oficiosidad para poder sujetarse en los términos del artículo citado. Entre la litispendencia de un juicio de

²⁷⁸ Tesis aislada I.14o.C.8 K, registro 183506, novena época, Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1773.

garantías y la que se presenta en los juicios ordinarios, no hay diferencia por la finalidad; más bien, por el trámite y parte que lo solicita.

La palabra litispendencia se usa en dos sentidos. El general indica que es una relación procesal con la plenitud de sus efectos, y en sentido más restringido, expresa uno de esos efectos: el derecho del demandado de excepcionar la litispendencia para impedir que exista al mismo tiempo dos o más relaciones procesales sobre el mismo objeto. El demandado, por tanto, podrá excepcionar que la misma litis se encuentra ya pendiente ante el mismo juez o ante un juez distinto, a fin de que la segunda se resuelva juntamente con la primera por el juez que ya conoce de esta.²⁷⁹

Es el estado de litigio que se haya pendiente de resolución ante un tribunal, o lo que es igual, el estado del juicio del que ya conocen los tribunales y no ha sido resuelto por sentencia ejecutoria.²⁸⁰

Este incidente se puede tramitar por las partes que participan en el juicio, puesto que no existe impedimento legal para ello, en tanto la sentencia en lo principal no se haya dictado, ya que una de las finalidades es evitar sentencias contradictorias donde se resuelvan situaciones semejantes, y más aún, el uso abusivo y desmedido de la nobleza del juicio de garantías.

LITISPENDENCIA. AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACTUALIZA PORQUE EL PARTICULAR HAYA PROMOVIDO DIVERSOS JUICIOS EN CONTRA DE LA LEY QUE LE AFECTA. Nuestro más Alto Tribunal ha sostenido que el juicio de amparo es improcedente si se promueve con motivo del segundo acto de aplicación de la ley o de ulteriores actos de aplicación; sin embargo, si el quejoso ha promovido y reclamado en diversos juicios de amparo la inconstitucionalidad de un precepto legal, en donde ha señalado como acto de aplicación la resolución dictada por diferentes autoridades en diferentes juicios o procedimientos en los que ha sido parte, no se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción III, de la Ley de Amparo, lo que aunado a que al emanar el acto de aplicación de diversas autoridades, la sentencia que dicta el Juez de Distrito, atento el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, sólo protege al quejoso por las autoridades y actos reclamados en cada juicio de garantías que éste promueva; lo que conduce a considerar que el afectado por el acto

²⁷⁹ Chioyenda, Giuseppe, *op. cit.*, p. 347.

²⁸⁰ Pallares, Eduardo, *op. cit.*, p. 553

de autoridad estará en posibilidad de reclamar la inconstitucionalidad de dicho precepto ante cada acto de aplicación, mientras no exista jurisprudencia que determine la constitucionalidad del precepto impugnado.²⁸¹

La Incompetencia por territorio, esta prevista por el artículo 52 de la Ley de Amparo, siendo importante tomar en consideración el numeral 36 del mismo ordenamiento, que determina quien es autoridad responsable cuando el acto reclamado tiene ejecución material. La competencia de los órganos jurisdiccionales en función del territorio, implica una división geográfica del trabajo determinada por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social.²⁸²

Con base a los artículos 94, párrafo segundo, 99 y 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal; 68 y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, y que éste es el órgano facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Por ello, en términos de los artículos 81, fracciones IV, V y VI, 144 y 145 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal determinar, mediante acuerdos generales, el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República, así como el número, delimitación territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito en cada uno de los mencionados circuitos. Asimismo, que cada uno de los circuitos comprenderá los distritos judiciales cuyo número y límites territoriales determine el Consejo de la Judicatura Federal, y que en cada distrito deberá establecerse cuando menos un juzgado. En consecuencia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, como ya se dijo, emitió el Acuerdo General 23/2001, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la república mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los

²⁸¹ Tesis aislada I.13o.A.14 K, registro 186224, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1321.

²⁸² Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 176.

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.²⁸³ Que divide al territorio nacional en veintisiete circuitos; sin embargo, ha sido modificado en diversas ocasiones aumentando el número de órganos, especializándolos y creando dos circuitos mas, para hacer un total de veintinueve.

Así, al turnarse una demanda de garantías ante un Juez de Distrito que por razón de territorio le corresponde conocer a otro, y el primero se percata de ello, ya por los informes de las responsables o de la lectura detenida de la demanda, debe declinar en favor de éste, enviando el expediente original acompañado de las copias de la demanda, y estarse al tramite establecido por el artículo en comento. No pasa inadvertido, de que esto puede suceder entre juzgados de un mismo circuito; concluyendo el incidente de mérito cuando el Juez requerido acepta la competencia.

COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL INCIDENTE RELATIVO TERMINA CON LA ACEPTACIÓN DEL JUEZ REQUERIDO. Conforme al artículo 52 de la Ley de Amparo, el incidente de competencia finaliza con la aceptación del juzgador al que se declinó la competencia, adquiriendo tal resolución fuerza de cosa juzgada. Por tanto, si no median circunstancias supervenientes, la pretensión del Juez de Distrito de rechazar la competencia que le fue declinada, cuando ya la había aceptado, resulta improcedente, pues la incidencia competencial concluye precisamente con la aceptación del conocimiento del asunto. Admitir que el Juez que ya aceptó la competencia se desdiga y propicie que resurja tal cuestión, contradice a la lógica y a los principios de legalidad, seguridad jurídica, cosa juzgada y expeditez.²⁸⁴

La acumulación de expedientes, tiene como objetivo primordial, según se desprende del análisis lógico y congruente de los artículos 57 y 63 de la Ley de Amparo; acatar el principio de economía procesal traducido en que en una sola audiencia se resuelvan dos o más juicios de garantías en donde se reclama el mismo acto y evitar que en dichos juicios se dicten sentencias contradictoria, resultando de lo anterior, que a pesar de la tramitación y de la resolución conjunta y simultánea, los

²⁸³ Acuerdo 23/2001, registro 721, novena época, Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, S. J. F. y G., tomo XIII, abril de 2001, p. 1173. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Abril de 2001.

²⁸⁴ Tesis aislada III.3o.A.6 K, registro 183595, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1705

juicios de amparo acumulados conservan su individualidad, es decir, sus características propias.

Para efectos del artículo 58 de la Ley de Amparo, cuando se trata de acumular dos juicios cuyas demandas fueron presentadas el mismo día ante la Oficina de Correspondencia Común para varios juzgados, debe atenderse a la hora de presentación ante esta oficina y no a aquella en que fueron recibidas materialmente por los jueces. Ello es así, porque cuando existe una Oficina de Correspondencia Común, la fecha de presentación de la demanda ante esa oficina receptora, es la que cuenta para efectos del juicio de garantías y si bien en el trámite interno, los jueces reciben materialmente la demanda con posterioridad, ello en nada cambia el momento en que el quejoso ejerció su acción.

Empero, el hecho que una demanda de garantías se haya presentado antes que otra, no significa que el Juez de Distrito tenga la obligación de resolver en ese orden, pues tratándose de juicios acumulados, en amparo indirecto, el juzgador ha de estimar los motivos de inconformidad aducidos en cada uno de ellos y no el orden en que fueron presentados, ya que en dichas demandas se controvierten aspectos que son parte del acto reclamado, por lo que pudiera acontecer que existieran conceptos fundados que dieran lugar a conceder el amparo a cada quejoso; que los argumentos fueran desestimados y ante la no actualización de alguno de los supuestos previstos para su suplencia, se les negara la protección constitucional; que sólo en uno se concediera el amparo y en el otro se negara o sobreseyera en el juicio, etcétera; es decir que el examen de las demandas de garantías no debe realizarse forzosamente en orden a su presentación, sino con relación a los conceptos de violación esgrimidos en cada una de ellas. El hecho de que el juzgador de amparo haya otorgado la protección constitucional a uno de los quejosos, no lleva como consecuencia necesaria el sobreseimiento en el juicio acumulado o relacionado, pues solo procede cuando por virtud de los efectos de la protección constitucional, los motivos de inconformidad hechos valer en el diverso relacionado o acumulado, quedan prácticamente sin materia, verbigracia, cuando en uno de los juicios los conceptos de violación se enderezan exclusivamente contra la valoración de pruebas y en el otro se concede el amparo para reponer el procedimiento, desde el emplazamiento, lo cual, como consecuencia, deja sin efecto la citada valoración de pruebas.

Cuando se tramitan juicios de amparo ante distintos Jueces de Distrito y se promueve su acumulación ante el que conoce del más nuevo, la Ley de Amparo no es prolija al establecer el procedimiento relativo, por lo que de acuerdo al párrafo primero de los artículos 58 y 60 de la Ley de Amparo, se advierte que para conocer de la acumulación, es competente el Juez de Distrito que previno en el conocimiento del incidente, por tanto, la acumulación podrá promoverse ante cualquiera de los Jueces Federales, esto es, bien sea ante el que conoce del juicio más antiguo o del más reciente, y una vez dictada la interlocutoria, comunicará al otro Juez, para que a su vez haga del conocimiento de las partes del juicio que ante él se tramite, y fijará día y hora para que lleve a cabo la celebración de una audiencia en que oirá a las partes y resolverá lo conducente, es decir, si procede o no la acumulación planteada por su homólogo, y sólo en caso que surja controversia en lo resuelto por ambos Jueces, la misma será dilucidada por el Tribunal Colegiado.

Referente a la suspensión del procedimiento en los juicios de amparo cuya acumulación se solicite; con fundamento en el artículo 62 de la Ley de Amparo, empieza desde el momento en que se realice la petición respectiva, no cuando ésta es acordada por el juzgador federal, pues este precepto así lo establece. Además, tal criterio se corrobora con lo dispuesto por el último párrafo, del artículo 61 de la legislación de la materia, que contempla la imposición de una multa para la parte que haya promovido una acumulación que resulte improcedente, esto es, se da a las partes en el amparo coyuntura que con simple petición se suspenda el procedimiento en el juicio de garantías de que se trate, pero se regula la aplicación obligatoria de una sanción pecuniaria, para el caso que resulte improcedente.

ACUMULACIÓN. PARA RESOLVER LO PROCEDENTE CUANDO LA CONTIENDA SE SUSCITE ENTRE JUZGADOS DE DISTRITO QUE TENGAN UNA MISMA RESIDENCIA, DEBE ATENDERSE A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE GARANTÍAS ANTE LA OFICIALÍA DE PARTES DEL JUZGADO CORRESPONDIENTE Y NO LA DE OFICIALÍA COMÚN. De una interpretación correcta del artículo 58 de la Ley de Amparo se arriba a la convicción de que el Juez de Distrito que previene es el que tiene conocimiento anticipado de la demanda de garantías y esto acontece a partir de que dicha demanda se presenta ante la oficialía de partes del juzgado respectivo pues, incluso, a partir de ese momento empieza a correr el término legal previsto por la ley para pronunciarse como corresponda; desde esa

perspectiva, para establecer quién debe conocer de los asuntos que motivaron el conflicto de acumulación no puede tomarse como punto de partida la presentación de la demanda de amparo ante la oficialía de partes común, sino la efectuada ante el Juzgado de Distrito, pues es cuando efectivamente tiene conocimiento anticipado del asunto.²⁸⁵

SEPARACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO. PROCEDE CUANDO UNA DEMANDA DE GARANTÍAS ES FORMULADA POR DOS O MÁS QUEJOSOS Y SE RECLAMAN ACTOS QUE POR SU NATURALEZA DEBEN TRAMITARSE EN VÍAS DIFERENTES.

Cuando en una demanda de amparo directo formulada por diversos quejosos se reclaman, por una parte, actos relacionados con personas que intervinieron en el juicio natural y, por otra, actos vinculados con personas que se ostentan como extrañas al procedimiento, debe decretarse la separación del juicio de garantías ante la imposibilidad de decidir en el amparo directo si se respetó o no la garantía de audiencia de las personas extrañas al procedimiento natural, toda vez que de acuerdo con lo previsto en los artículos 107, fracción V, de la Constitución General de la República y 158 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías uniinstancial solamente procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda algún recurso ordinario mediante el cual puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en dichas sentencias o que cometida durante el procedimiento afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, lo que implica que el juicio de amparo directo sólo puede promoverlo quien fue parte y se le escuchó en su defensa; en cambio, para las personas extrañas al juicio natural del que emanen los actos reclamados, está reservado el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo, el cual establece que debe ejercitarse la acción constitucional dentro del plazo legal correspondiente, porque es el procedimiento a través del cual la persona extraña puede ofrecer pruebas en la audiencia respectiva y, en caso de concederse la protección constitucional, puede determinarse que el acto reclamado no se ejecute en su contra hasta en tanto sea oída en su defensa, en respeto de su garantía de audiencia; por consiguiente, si los actos que se reclaman por los promoventes de una misma demanda de amparo directo deben

²⁸⁵ Tesis aislada I.9o.C.79 C, registro 186820, novena época, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, junio de 2002, p. 624

tramitarse en vías diferentes en razón de su propia naturaleza, procede decretar la separación de juicios, aplicando en sentido contrario las reglas de la acumulación.²⁸⁶

D. Impedimento del Juzgador. (Artículos 66 al 71 de la Ley de Amparo).

Una de las principales preocupaciones que nos aqueja, es la falta de credibilidad en las instituciones y sobre todo, en los hombres que las representan. A lo largo de años, resalta el Poder Judicial de la Federación como la institución más honrada de existencia en nuestro país; sin que deje de reconocerse que varios servidores públicos de mandos superiores han manchado tan honorable apreciación social.

Por ello, los legisladores federales acertadamente hicieron una catalogación de aquellos casos en que los Juzgadores deben abstenerse de conocer un juicio de garantías, por encontrarse en alguno de los supuestos del artículo 66, de la Ley de Amparo, procurando que la imparcialidad sea un elemento de confianza en la justicia federal. Tal como se exige para el ingreso y promoción de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, basado en los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, *imparcialidad*, independencia y antigüedad.

Es el Juzgador, como individuo, que debe excusarse de conocer del juicio de garantías si se halla en algún supuesto previsto por el artículo 66 de la Ley de Amparo; sin embargo, en la practica suele suceder, que algunos no lo hacen, sobre todo los jueces que inmediatamente nombrados son adscritos a sus lugares de origen, sin generalizar sobre el comentario; y es cuando este incidente puede promoverse en cualquier tiempo, por la parte que desconfíe de la imparcialidad del Juzgador. Que al menos, es deshonesto si sabiendo alguna causa de impedimento no se excusa de seguir conociendo el juicio.

Es evidente que esa trascendental actividad de control debe desempañarse por verdaderos y auténticos funcionarios judiciales que no solamente deriven su carácter de un simple nombramiento formal, sino que merezcan este alto honor al conjuntar diversas cualidades que justifiquen su designación. En otras palabras, los jueces venales y los de consigna manchan su investidura al punto de ser indignos de ostentarla. Su conducta pública, prostituida por el soborno o corrompida por la presión de los llamados "jefes de Estado" y de sus subordinados en el orden gubernativo,

²⁸⁶ Tesis aislada I.3o.C.30 K, registro 186714, novena época, Tercer Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, junio de 2002, p. 697.

significa un atentado a la constitución y a la ley, aunque se disfrace con falsa etiqueta de una "resolución judicial"; y ese atentado es tanto más grave y ominoso en cuanto que entraña una traición contra el pueblo, al que jamás debe despojarse de su fe en la justicia, cuya devaluación, por sus negativas y trascendentales consecuencias, es mucho más deplorable que la monetaria.²⁸⁷

La imparcialidad es un elemento indispensable para crear convicción en nuestras decisiones, porque en un mundo leyes tan quebrantadas, corresponde a las personas que integran el Poder Judicial Federal ser honestas consigo mismas, para poder transmitirlo a los justiciables.

Generalmente los jueces de Distrito, olvidan que su respetabilidad ante las demás autoridades, cualquiera que sea su categoría, depende de su recto y valiente comportamiento y que su proceder temeroso, que los hace permeables a las consignas y presiones, los convierte en instrumentos serviles de arbitrariedades e injusticias.²⁸⁸

Este incidente se tramita de oficio o a petición de parte desconfiada; en primer caso se remiten los autos al Tribunal Colegiado de Circuito justificando con argumentos sólidos por qué se encuentra impedido el Juzgador, para que el tribunal resuelva de plano si es procedente o no. Tocante al segundo supuesto, a petición de parte desconfiada, se promueve el incidente ante el mismo Juez Federal que presumiblemente encuadra en algunos de los supuestos del artículo 66 de la Ley de Amparo, quien una vez que dictó resolución sobre la presentación del incidente, remitirá, dentro de las veinticuatro horas siguientes, el escrito de denuncia de impedimento acompañado del cuadernillo respectivo y el informe sobre lo deshonestidad que cuestiona la parte promovente. Recibidos por el Tribunal Colegiado, si se desprende del informe que la autoridad niega la conducta deshonestada cuestionada, el Tribunal citará para una audiencia dentro de los tres días siguientes, en las que recibirá pruebas, formularán alegatos las partes si lo estima pertinente, y se resolverá de plano sobre la procedencia o no del impedimento planteado.

²⁸⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El jurista y el Simulador del Derecho*, 7a edición, México, Porrúa, 1997, p. 73.

²⁸⁸ *Ibid.* p. 74.

Así, las causas de impedimento de los Jueces de Distrito para conocer de los juicios de garantías en que intervienen, están enumeradas en el artículo 66, de la ley de la materia de forma expresa y limitativa.

Tratándose de impedimentos planteados por las partes o Jueces de Distrito en juicios de amparo, no tiene aplicación lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, en razón de que por una parte, la Ley de Amparo no ha sido reformada, derogada o abrogada; por otra, la redacción del artículo citado es similar a la del diverso 82 de la abrogada ley orgánica, de lo que se desprende la inexistencia legal que permita adoptar un criterio distinto del sostenido por la anterior integración, de 1993, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No hay impedimento de aquellos juzgadores para intervenir en la resolución de un juicio de garantías, sólo porque el secretario, con antelación a su nombramiento, se desempeñaba como trabajador de las autoridades señaladas como responsables, porque tal hipótesis no se halla contenida en ninguna de las fracciones del dispositivo multicitado; máxime que las resoluciones corresponden al Juez de Distrito, no del Secretario; así, los hechos y circunstancias que se invoquen como impedimento deben ser inherentes a la persona del Juez Federal y no hacerlas depender de los servidores públicos que tiene bajo su mando. Lo anterior, debido a que un impedimento debe plantearse cuando existe imposibilidad legal que atañe directamente a la persona física, concreta e individual, titular del órgano judicial federal, para conocer determinado asunto.

Ahora bien, los medios de prueba con que se justifique el impedimento del Juzgador deben ser tal, que no quede duda de su existencia, por lo que si se pretende demostrar con un documento privado consistente en copia fotostática simple de una nota periodística en un diario informativo, es un medio que resulta ineficaz porque no engendra valor probatorio alguno si no se exhibió el original. Ni esta certificado por persona con facultades para ello.

Cuando se declara procedente este tipo de incidentes, el Juez de Distrito puede responsabilizarse en términos del artículo 71 de la Ley de Amparo, empero, la interpretación legal de este numeral permite concluir que no necesariamente en todos los casos en que se declare fundado un impedimento deberá generarse responsabilidad para el juzgador que debe declararse impedido, sino sólo en aquellos en que el funcionario judicial haya incurrido en falsedad al negar los hechos que fundan

la causal de impedimento ante la comprobación de los mismos por el promovente o en alguna otra conducta ilegal. Consecuentemente, la responsabilidad del funcionario judicial cuando se declare procedente un impedimento dependerá de las razones por las cuales se le declaró impedido. Si dichas razones consisten en la falsedad en que incurrió el juzgador al negar los hechos que fundan el impedimento, necesariamente deberá sujetarse a la responsabilidad que le corresponda conforme a la ley; pero si las consideraciones relativas sólo consisten en la simple discrepancia de criterio en torno a si los hechos que fundan el impedimento deben o no considerarse comprendidos dentro de una causal, no debe generarse responsabilidad alguna para el juzgador.

Resumiendo, la justicia es la estrella polar que debe guiar siempre, sin excepción, la función del jurista;²⁸⁹ en esta labor está vedada cualquier interferencia de pasiones, amistades, intereses e incluso, la de otros poderes del Estado y aún de los mismos Tribunales;²⁹⁰ en la que los Juzgadores deben demostrar cualidades éticas, intelectuales y psicofísicas, y no estar a merced del príncipe.²⁹¹ Un hombre deshonesto no debe tener cabida en el Poder Judicial Federal, aunque tristemente los haya. Se necesitan jueces, deliberados de toda tendencia subjetiva, intelectual o emotiva que pueda violar la corrección de su juicio; al mismo tiempo, su perfecta y total virtud de ajeneidad con respecto al orden jurídico que una parte invoca con detrimento de la otra, sin perjuicio de estar sujeto al orden jurídico general correcto.²⁹²

E. Suspensión del acto reclamado. (Artículos 122 al 144 de la Ley de Amparo). Sin duda, el incidente mas recurrido en los juicios de garantías es el de suspensión del acto reclamado; y merece nuestro mayor reconocimiento el Maestro Ricardo Couto, quien desempeñándose como Juez Sexto de Distrito en el Distrito Federal, realizó un esfuerzo incalculable para regalarle a la humanidad comprometida con el derecho un tratado sobre el tema.²⁹³ Que es luz para nuestra ciencia y grandeza

²⁸⁹ Reynosa Dávila, Roberto, *La Misión del Juez ante la Ley Injusta*, México, Porrúa, 1999, p. 2.

²⁹⁰ *Idem.*

²⁹¹ Sagüés Nestor, Pedro, *Las Escuelas Judiciales. Cuaderno para la Reforma de la Justicia No.5*, México, U.N.A.M., 1998, p. 32.

²⁹² Rivas A., Adolfo, *Procedimiento Administrativo en la República Argentina el Sistema Nacional*, Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, U.N.A.M., Porrúa, 1996, p. 792.

²⁹³ *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*, México, Casa Unida de Publicaciones, 1929.

de nuestra patria, vaya pues, el más humilde pero sincero agradecimiento al maestro, en donde quiera que se encuentre.

La suspensión en los amparos administrativos indirectos, sujetándonos a lo establecido por el artículo 22 de la Ley de Amparo, puede ser:

De oficio, que se funda en lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley de Amparo, y procede cuando surtan algunos de los supuestos establecidos en sus dos fracciones; en la especie, cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada (artículo 123 fracción II).

A petición de parte agraviada, basada en lo dispuesto por los artículos 124 a 134, de la Ley de Amparo.²⁹⁴

La suspensión de parte agraviada se divide en:

Suspensión provisional que, conforme al texto del artículo 130, primer párrafo, de la Ley de Amparo, procede con la sola presentación de la demanda si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso.

Suspensión definitiva, que procede cuando se surtan las hipótesis de las fracciones I, II y III del artículo 124 de la Ley de Amparo, y una vez sustanciado el procedimiento que se refieren los artículos 131, 132, y 133, del propio texto legal aludido (petición de informe previo a la autoridad responsable, rendición o no de éste dentro de las 24 horas, señalamiento de audiencia incidental, celebración de ésta, con recepción de las pruebas documentales y de inspección judicial, y testimonial si trata de actos señalados en el artículo 17 de este ordenamiento, alegatos y sentencia interlocutoria).²⁹⁵

En ambos casos, el Juez de Distrito está obligado a tomar en cuenta las presunciones de los perjuicios al interés social o contravenciones a disposiciones del orden público que establece la fracción II del artículo 124 de la Ley de la materia, así como las diversas reglas que se han pronunciado a través de jurisprudencias, principalmente las que refieren a los actos reclamados y la suspensión de éstos; y además, la litispendencia prevista por el artículo 134 con relación al 51 de la Ley de Amparo, ya que de existir ésta, sea declarada en la sentencia interlocutoria que el

²⁹⁴ Polo Bernal, Efraín, *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, op cit, p. 43.

²⁹⁵ *Idem.*

incidente queda sin materia; o bien que la suspensión definitiva se niega, si en la audiencia no se demuestra la existencia de los actos reclamados, sin perjuicio de que observe las reglas de presunciones que existen para su demostración, por falta de informes previos, en términos del párrafo tercero del artículo 132 de la Ley de Amparo.

La suspensión de oficio es obligación otorgarla, y la suspensión a petición de parte, en sus dos formas, queda constreñida a las reglas para su otorgamiento. La autoridad que las decreta es el juez de distrito, como lo ordena el artículo 122 y excepcionalmente puede hacerlo el juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad responsable, en los casos previstos por los artículos 38 a 40 y 144 de la ley de la materia. Según su trámite, la suspensión de oficio la decreta el juzgador de plano, en el mismo auto en que admita la demanda (Artículo 123 de la Ley de Amparo). En tanto que la suspensión provisional como la definitiva, la decreta en el cuaderno incidental, la primera por auto y la segunda por sentencia interlocutoria (Artículo 131 de la Ley de Amparo).

Asimismo, la suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; es un medio más de protección, que dentro del procedimiento de amparo, concede la ley a los particulares: el juez ante quien se presente la demanda, antes de estudiar el caso que se lleva a su consideración, antes de recibir prueba alguna, antes de saber si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto, mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia, en que oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, pronunciando en el mismo acto, la resolución correspondiente; tratándose de ciertos actos, ni siquiera este procedimiento sumarísimo tiene lugar, pues la suspensión se concede al presentarse la demanda.²⁹⁶

En consecuencia, si el acto reclamado es una ley, en sentido general, la suspensión sólo procederá, contra sus consecuencias, y cumpliendo lo establecido por el artículo 124 de la Ley de Amparo; por tanto, no procede conceder la suspensión contra la expedición de las leyes, porque la materia de la medida es la aplicación o

²⁹⁶ Couto, Ricardo, *op. cit.*, p. 45.

ejecución de las mismas leyes, y no éstas en sí y su inconstitucionalidad, que es lo que puede perjudicar a los quejosos, es materia del fondo del amparo y no del incidente de suspensión.

Por ejemplo, en un juicio de amparo entablado en contra de una ley, por estimarla violatoria de garantías, se solicita la suspensión del acto reclamado. Si la ley ya fue publicada y entró en vigor, contra los actos de formación de la ley no procederá conceder la suspensión por ser actos consumados, pero sí respecto de los efectos que serán la aplicación que se haga de la misma al particular quejoso. En efecto, la suspensión en materia de amparo tiene por objeto, en principio, impedir la ejecución del acto reclamado, en aquellos casos en que de efectuarse dicha ejecución, o bien se ocasionen al quejoso perjuicios de difícil reparación o bien el acto se consume de manera irreparable, haciendo nugatoria la protección constitucional, en el caso de que el quejoso obtuviera sentencia favorable, en cuanto al fondo, en el expediente principal; en consecuencia, cuando los actos formadores de la ley, expedición, refrendo y publicación, ya se llevaron a cabo, son indudablemente actos consumados y la suspensión que de ellos se solicite debe negarse, porque carece de objeto, pues no puede impedirse que se ejecute lo que ya está ejecutado, ya que la suspensión en principio, no tiene efectos restitutorios. Pero, los actos reclamados: expedición, refrendo, y publicación de la ley así como la aplicación que de ella hagan las responsables, no pueden considerarse consumados en su totalidad, pues la ley no se aplica todavía a quien solicitó el amparo, o bien el amparo se ha solicitado dentro del plazo de quince días contados a partir del primer acto de aplicación y estos son los efectos o consecuencias de la ley susceptible de paralizarse, pues es indudable que si se aceptara el criterio contrario, todas las resoluciones que se reclamaran en la vía de amparo, por el solo hecho de dictarse, se debían estimar como actos consumados, lo que impediría en todos los casos obtener la suspensión, pues en realidad, lo que se reclama, son las consecuencias o efectos que producen esas disposiciones legales, lo que debe entenderse aun cuando no se haga expresamente.²⁹⁷

Se considera necesario conservar con gran cuidado la institución, resguardándola y defendiéndola de cualquier ataque fundado que pudiera provocar su

²⁹⁷ Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 6ª edición, México, Porrúa, 1997, p. 129-130.

descrédito.²⁹⁸ Así, una vez decretada la suspensión provisional o definitiva, porque suele presentarse en la práctica que el Juez de Distrito niega la suspensión provisional y concede la definitiva, o viceversa. Si la suspensión fue concedida en contra de los actos de las autoridades ordenadoras, deben entenderse suspendidos los actos de la ejecutoras, dependientes o no de la ordenadora de mérito, aun cuando éstas no hayan sido señaladas como responsables en el juicio de que se trate.

El artículo 135 de la Ley de Amparo, prevé la llamada suspensión fiscal, la cual no puede ser, aún cuando existe facultad discrecional del Juzgador para concederla, arbitraria, pues el mismo ordenamiento dispone la obligación del contribuyente de garantizar la cantidad del cobro fiscal, para que le sea concedida dicha medida cautelar. Así, el referido numeral establece como conclusión genérica para que surta efectos la suspensión en materia de contribuciones, el previo depósito de la cantidad que corresponda por el cobro del impuesto respectivo ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda; y dicho precepto legal sólo contempla la posibilidad de eximir al causante del depósito relativo cuando: a) el monto de las sumas a enterar exceda de su posibilidad, según apreciación del juez; b) el interesado haya constituido previamente la garantía del interés ante la autoridad exactora, y c) cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía que permitan las leyes fiscales. Por tanto, el quejoso está obligado a demostrar encontrarse en los casos de excepción previstos por dicho precepto, que lo eximen de la obligación de garantizar el interés fiscal con el depósito de la cantidad por el monto del impuesto reclamado. En consecuencia, si el quejoso solicita la suspensión respecto del cobro de contribuciones sin efectuar el depósito de la cantidad que se cobra porque aduce carencia de recursos económicos, deberá acreditar tal imposibilidad ante el Juez de Distrito ya que el artículo 135 de la Ley de Amparo establece que éste deberá apreciar tal hecho, por lo que, si omite demostrar tal circunstancia, el Juez válidamente puede condicionar la suspensión exigiendo dicho depósito.

Empero, no debemos confundir las contribuciones con otros tipos de ingresos que el Estado percibe, como es el caso de las multas, ya que de conformidad con lo

²⁹⁸ Góngora Pimentel, Genaro David y María Guadalupe Saucedo Zavala, *La Suspensión del Acto Reclamado*, 3ª edición, México, Porrúa, 1993, p. 5.

establecido por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos son los ingresos que percibe por sus funciones de derecho público, entre los que se encuentran comprendidos las multas administrativas. Por tanto, si el artículo 135 de la Ley de Amparo, señala como requisito para que surta efectos la suspensión cuando el amparo se pide contra el cobro de contribuciones, el depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación, entidad federativa o municipio correspondiente; debe concluirse que, tal requisito no es obligatorio cuando el acto reclamado es una multa administrativa, pues éstas son de naturaleza distinta de las contribuciones, en términos del artículo 2 del Código Tributario Federal.

La suspensión en materia administrativa es compleja por la naturaleza de los actos reclamados, y en respuesta a ello, es importante entender con certeza en qué consiste éste y sus efectos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora de no conceder la medida cautelar, basándose en las diversas tesis aisladas y jurisprudencias, por encontrarse ahí el éxito de los autos e interlocutorias que versan sobre la suspensión del acto reclamado, como se desprende de las siguientes jurisprudencias.

SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso

sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.²⁹⁹

SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible

²⁹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, registro 200136, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo III, abril de 1996, p. 16.

frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariciencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.³⁰⁰

El trámite es vía incidental cuando es a petición de parte agraviada, se puede solicitar en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia en lo principal, requiere en la mayoría de garantía, ha de solicitarse acompañada de dos copias, una para el incidente original y otra para el duplicado, se solicita ante el Juez de Distrito que conozca del juicio de amparo. Mientras que la suspensión de oficio se decreta de plano en el auto admisorio de la demanda y sus efectos se extienden hasta dictarse sentencia en el expediente principal. En contra de la negativa de conceder la suspensión provisional procede el recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción

³⁰⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 16/96, registro 200137, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo III, abril de 1996, p. 36.

XI, y de la definitiva, el recurso de revisión contemplado por el 83, fracción II, inciso a), y en contra del auto o interlocutoria que concede la misma, procede la queja por exceso o defecto, prevista por el artículo 95 fracción II y III, y en contra de esta resolución la queja de queja, apreciada en la fracción V de ese mismo numeral; todos de la Ley de Amparo.

F. Reclamación de daños y perjuicios. (Artículo 129 de la Ley de Amparo).

De conformidad con el artículo citado, el incidente de daños y perjuicios es la vía legal a través de la cual el quejoso o el tercero perjudicado pueden hacer efectiva la responsabilidad que se origine con motivo de la suspensión, cuestión que debe ser decidida por el juzgador, cuantificando debidamente los daños y perjuicios. Así, esta clase de incidentes, tratándose de amparos indirectos, se tramita ante el Juez de Distrito, si fue quien concedió la suspensión del acto reclamado, siendo indispensable para su existencia que haya tercero perjudicado, con pretensión, como suele suceder, diferente a las del quejoso o agraviado y una ejecutoria de amparo.

En consecuencia, si el quejoso exige el importe de la **contragarantía** depositada por el tercero perjudicado, es necesaria la existencia de una sentencia ejecutoria que le haya concedido el amparo y protección de la justicia federal; pero si en cambio, es el tercero perjudicado quien pretende hacer efectiva la **garantía** otorgada por el quejoso, es necesidad una sentencia ejecutoria por la que se le haya negado o sobreseído el amparo, al que se citó en última instancia. Así, para hacer efectiva la responsabilidad derivada de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, deberá promoverse dentro de los **seis meses siguientes** al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo, y que de no presentarse la reclamación dentro de ese término, el Juez Federal puede proceder a su devolución o cancelación.

Por esta vía, como ya se dijo, se hace efectiva la garantía que otorgó el quejoso para que se le concediera la suspensión del acto reclamado, pagándole los daños y perjuicios que provienen de dicho juicio, gozando de autonomía en cuanto a esta clase de incidentes, porque se intenta una vez que haya concluido el procedimiento de amparo por medio de sentencia que cause ejecutoria, de donde es posible desprender igualmente, que no suspende o pone obstáculos a la prosecución del juicio constitucional, toda vez que no es una cuestión que sobrevenga durante éste, por lo

que en realidad a través de este incidente se tramita un verdadero juicio, en el que indudablemente deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento para no dejar en estado de indefensión alguna de las partes, entre las cuales se encuentra comprendida la parte demandada incidental.

Los daños y perjuicios deben ser demostrados por el quejoso o tercero perjudicado, como consecuencia inmediata y directa de la suspensión concedida o negada, según sea el caso, en el juicio de garantías, mediante prueba concreta de que efectivamente se han ocasionado, y no en banales presunciones. Es por eso, que la garantía señalada por el Juez de Distrito para que surta efectos la suspensión provisional o definitiva, únicamente cubre o garantiza los posibles daños y perjuicios que, en su caso, se le causen al tercero perjudicado; y el de contragarantía, al quejoso, hasta el momento en que se resuelva respecto de la suspensión definitiva o el fondo del asunto.

El Juez de Distrito no debe determinar cuáles son los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a la parte tercero perjudicada con la concesión de la suspensión definitiva, para estar en aptitud de exigir la garantía respectiva, en virtud de que el artículo 125 de la Ley de Amparo, refiere a daños y perjuicios posibles y no a los comprobados, circunstancia que sólo se debe determinar a través del incidente que al efecto se tramitare. Basta la simple lectura del artículo en comento, para advertir que la procedencia de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la suspensión de los actos reclamados está condicionada a que la sentencia que se pronuncie en el amparo sea desfavorable al quejoso, lo cual no ocurre cuando se concede la protección constitucional.

El recurso de queja, previsto por el artículo 95, fracción VII, de la Ley de Amparo, es procedente contra resoluciones definitivas que se pronuncien en el incidente de reclamación de daños y perjuicios que refiere el diverso 129 de la ley en cita, siempre que su importe exceda de treinta días de salario.

DAÑOS O PERJUICIOS, INCIDENTE DE. EL TÉRMINO DE SEIS MESES QUE REFIERE EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE EL JUEZ DE DISTRITO NOTIFICA A LAS AUTORIDADES LA EJECUTORIA PARA SU CUMPLIMIENTO Y LO HACE SABER A LAS PARTES. El conocimiento a las autoridades y a las partes de una ejecutoria de Tribunal Colegiado (cuando se interpone revisión), no corresponde al tribunal sino al

Juez de Distrito, pues éste es el que deberá notificar a las partes una vez que recibe el testimonio de la ejecutoria de dicho colegiado, el que deberá vigilar el cumplimiento; luego, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 129 con el numeral 104, primer párrafo de la Ley de Amparo, el cómputo de los seis meses no inicia a partir de que el citado tribunal publicita y notifica por estrados a las partes, sino siguiendo las reglas del primer párrafo del artículo 104 de la ley de la materia, cuando el Juez Federal notifica a las autoridades por oficio y lo hace saber a las demás partes; entenderlo de otra manera conduciría a la incertidumbre de cuál notificación es la legal, la efectuada por el Tribunal Colegiado cuando publicita su ejecutoria o la practicada por el Juez de Distrito al vigilar su exacto cumplimiento.³⁰¹

G. Suspensión sin materia. (Artículo 134 de la Ley de Amparo). La prosperidad de este incidente depende de la existencia de otro juicio de amparo, en el que exista identidad de las partes y acto reclamado, y sobre todo, que ahí se haya solicitado la suspensión del acto reclamado y resuelto en definitiva a través de la interlocutoria correspondiente.

La razón de este incidente, es la misma que anima el supuesto de incompetencia previsto en el artículo 51 de la Ley de Amparo y lo que se pretende es evitar los supuestos de litispendencia, figura jurídica que se da cuando en dos juicios de amparo se ejercita la misma acción y concurren los mismos elementos esenciales.³⁰²

Su tramitación se basa en el artículo en comento, que previene los casos de litispendencia, en la que el juzgador que conoce del amparo puede dictar interlocutoria que declare sin materia el incidente de suspensión, lo que hará previa solicitud y con audiencia de las partes, en la que se pruebe debidamente, con copia certificada del auto respectivo o interlocutoria, que ya se pronunció otro Juez de Distrito en un juicio diverso, sobre la suspensión solicitada. Este incidente se tramita dentro del incidente de suspensión, antes o dentro de la audiencia incidental en la que se resuelva sobre la suspensión definitiva. La condición para que tenga éxito, es que se haya promovido un juicio análogo y pronunciado sobre la suspensión.

³⁰¹ Tesis aislada XXI.3o.2 K, registro 191619, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XII, julio de 2000, p. 761.

³⁰² Tron Petit, Jean Claude, *op. cit.*, p. 11-12.

En consecuencia, el artículo 134 de la Ley de Amparo, dispone que cuando al celebrarse la audiencia incidental apareciere que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso o por otra persona, en su nombre o representación, ante otro Juez de Distrito, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión y se impondrá a dicho quejoso, a su representante o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario.

Contra la resolución que dicte el Juez Federal al resolver este incidente, procede el recurso de queja previsto por el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA, REQUISITOS PARA DECLARAR SIN MATERIA EL INCIDENTE DE.

De la recta interpretación del artículo 134 de la Ley de Amparo, se desprende que para declarar sin materia un incidente de suspensión, el Juez del conocimiento habrá de verificar que se reúnan las siguientes consideraciones: a). Que exista otro juicio de amparo; b). Que dicho juicio haya sido promovido por el mismo quejoso, o por otra persona en su nombre o representación; c). Que se intente en contra del mismo acto o actos reclamados; e). Que en dicho juicio ya se haya resuelto acerca de la suspensión definitiva; y, f). Que todo ello quede debidamente probado en autos. En este orden, debe señalarse que el objeto de tales requisitos, es impedir que se dicten dos resoluciones sobre suspensión, respecto del mismo acto reclamado, pues una de ellas resulta inútil, y además, pueden ser contradictorias aquéllas.³⁰³

H. Revocación o modificación de la suspensión provisional o definitiva por hecho superveniente. (Artículo 140 de la Ley de Amparo). Por hecho superveniente debe entenderse la verificación, con posterioridad al auto o sentencia interlocutoria de suspensión, de una circunstancia que cambie el estado jurídico en que las cosas estaban colocadas al decretarse la suspensión provisional o resolverse el incidente en la definitiva, y de tal naturaleza, que ese cambio lleve consigo, como consecuencia natural y jurídica, la revocación fundada y motivada de la suspensión.

Así, en términos del artículo 140 de la Ley de Amparo, la procedencia de la modificación o revocación del auto donde se haya decretado la suspensión provisional

³⁰³ Tesis aislada XXI.1o.31 K, registro 201279, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, octubre de 1996, p. 622.

o la sentencia interlocutoria de la suspensión definitiva por hecho superveniente, únicamente puede concederse contra actos que fueron reclamados en la demanda de garantías, y por tanto, el hecho superveniente que se aduzca debe estar relacionado con los mismos. Es así, tomando en cuenta los siguientes razonamientos: 1) En la demanda de garantías se reclaman determinados actos. 2) La solicitud de suspensión está con relación a los actos reclamados en la demanda de garantías. 3) La resolución que concede o niega la medida cautelar versa sobre los actos cuya suspensión se solicitó. 4) Lo que se pretende es la modificación o revocación de la resolución en que se concedió o negó la medida cautelar, y en consecuencia, los hechos supervenientes que se aducen deben estar en relación con los actos reclamados sobre los que versó la resolución cuya revocación o modificación se solicita.

La revocación, refiere a dejar sin efectos la suspensión concedida o negada, cuya finalidad, de la que concede, es paralizar o hacer cesar temporalmente, la ejecución del acto reclamado, o impedir su realización, desarrollo o consecuencia. Resolución judicial que puede hacer cambiar la situación jurídica creada originalmente por auto o interlocutoria en el incidente de suspensión. Consecuentemente, cuando se altere los requisitos de procedencia, provocará el cambio del sentido de la resolución suspensiva, negando la que se hubiese concedido o viceversa; pero si el hecho superveniente sólo altera algunas de las condiciones del artículo 124 de la Ley de Amparo, dejando subsistente alguna de ellas, no debe revocarse la que se negó o concedió.

En tanto que la modificación atiende al modo en que surte efectos la suspensión provisional o definitiva concedida, lo que presupone la existencia misma de ésta; luego, se refiere a las modalidades accesorias, garantías y contragarantías, determinadas por el juzgador al conceder la suspensión del acto reclamado, las que por hechos supervenientes pueden cambiar alterando las condiciones que el juzgador había fijado a efectos de la resolución suspensiva, y que obligan a éste, previa petición y demostración de parte, a modificar dichas modalidades accesorias, ya sea en cuanto al monto de las garantías o contragarantías, o modificando éstas, no sólo por el orden cronológico de los acontecimientos, sino también, por cuanto que a pesar de existir en el momento de establecerse son ignorados por el Juez Federal, al determinar las cauciones en cuanto a la forma, modo y monto. Invariablemente, que la modificación afecta las condiciones de eficacia que el quejoso o tercero perjudicado tuviera que

satisfacer, para que no se ejecute el acto o para estar en posibilidad legal de ejecutarlo.

Tocante a las pruebas ofrecidas por la parte que promueve el incidente, deben ser precisas para justificar que efectivamente el auto o sentencia interlocutoria de suspensión, requieran revocar o modificar la resolución judicial dictada primariamente, pues los nuevos elementos que el quejoso, tercero perjudicado, autoridades responsable o Ministerio Público aporten, permiten al juzgador realizar un análisis sobre esta grandiosa medida acautelar.

Se tramita por cuerda separada en el incidente mismo. Es decir, no existe otro cuaderno de incidente diferente al que ya se inició, sino que ahí mismo, se acuerda la admisión o desechamiento del incidente de suspensión por hecho superveniente, si se opta por lo primero el Juez puede validamente decretar la suspensión provisional, se corre traslado con copia de la solicitud a las partes, para que manifiesten lo que a su derecho convenga dentro del término de veinticuatro horas y se señala fecha y hora, dentro de las 72 horas siguientes a la admisión, para la celebrarse la audiencia, en las que se podrán recibir las pruebas documentales o de inspección judicial, y oír los alegatos de las partes.

En consecuencia, en tanto no sea pronunciada sentencia en el juicio de garantías, el Juez Federal puede modificar o revocar el auto o interlocutoria en el que se haya concedido o negado la suspensión provisional o definitiva, en caso de acontecer un hecho superveniente que le sirva de sustento, es por eso, que si de las constancias de autos se percata que la parte promovente, no acredita que haya ocurrido un hecho de esa naturaleza, válidamente puede desechar de plano ese incidente sin trámite alguno, en razón que la resolución que tendría obligación de dictar sobre la cuestión incidental, sería de idéntica conclusión.

Suele suceder que las autoridades responsables, en ocasiones, al rendir informe previo o justificado, niegan la existencia del acto reclamado; sin embargo, en la practica se encuentran materializando actos en detrimento de la esfera jurídica del quejoso. Por ello, cuando éste promueve el incidente, al ofrecer sus respectivas pruebas, esté comprometido a demostrar el actuar ilegal y amañado de las responsables, para conseguir le sea favorecida la resolución suspensiva. Sin que sea el único caso para promover dicho incidente.

SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE. LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE AMPARO PROCEDE TANTO EN LA PROVISIONAL COMO EN LA DEFINITIVA. Es verdad que el artículo 140 de la Ley de Amparo, al establecer que: "Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.", presenta, entre otras, la inquietud de no precisar expresamente qué tipo de suspensión es la que puede ser modificada o revocada por un hecho superveniente, es decir, si se trata de la suspensión provisional o de la suspensión definitiva. Sin embargo, no menos cierto es que al señalar dicho numeral que la revocación o modificación puede solicitarse en cualquier momento mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada, el cual abarca todo el procedimiento del juicio desde la presentación de la demanda de garantías y hasta antes de que sea declarada firme la sentencia ejecutoriada, resulta claro que la citada modificación o revocación por hechos supervenientes procede tanto en la suspensión provisional (siempre que no se haya resuelto la definitiva) como en la definitiva, por estar inmersas ambas dentro del lapso que establece el citado artículo 140. Opinar lo contrario, ya sea considerando que sólo procede dicha revocación o modificación respecto de una u otra, no haría posible alcanzar íntegramente la finalidad que persigue la figura de la suspensión que es la de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan notorios perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso o, en su caso, el de los terceros perjudicados.³⁰⁴

Finalmente, contra la resolución dictada en el auto que niegue la tramitación del incidente de estudio, es procedente el recurso de queja previsto en las fracciones VI y XI del artículo 95 de la Ley de Amparo; y respecto de la resolución interlocutoria procede el recurso de revisión, conforme se establece en los artículos 83, fracción II, inciso b) e inciso c), según sea el caso. Ambos los conoce y resuelve un Tribunal Colegiado de Circuito de la adscripción.

I. Incumplimiento o violación de suspensión concedida. (Artículo 143 de la Ley de Amparo). El precepto citado, establece para la ejecución y cumplimiento del

³⁰⁴ Tesis de Jurisprudencia P./J. 31/2001, registro 189850, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XIII, abril de 2001, p. 236.

auto e interlocutoria de suspensión, la observancia de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de la propia ley; y que para el caso de incumplimiento o violación por las autoridades responsables, se determinó la sanción penal prevista por el diverso 206, de la Ley citada.

Las autoridades responsables, están obligadas a respetar la suspensión concedida, y, por ende, no tienen ninguna jurisdicción para decidir sobre la materia ni sobre los alcances de la suspensión decretada, pues carecen de facultades para dejarla sin efectos jurídicos; mientras esté vigente, es el Juez de Distrito a quien compete precisar cuál es su materia y alcance de la misma. Consecuentemente, ni a título de que son nuevos actos, ni por dilaciones y procedimientos ilegales pueden incumplirla, en tanto que, si a juicio de las autoridades son actos que no abarcan esa suspensión, quedan obligadas a comunicarlo al juzgador para que éste tome las medidas pertinentes y decida sobre el particular.

De acuerdo al precepto legal que sirve de fundamento a este incidente, los principios fundamentales de las resoluciones de suspensión, se rigen por los mismos principios sobre los que descansa la eficacia de las ejecutorias que conceden la protección de la justicia federal, y que tienden a evitar que tanto las ejecutorias de amparo, así como las resoluciones suspensionales, sean burladas por las autoridades responsables; consecuentemente, si los efectos de la suspensión es el de mantener las cosas en el estado que guardan, las autoridades responsables tiene la ineludible obligación de detener sus actividades, y si en la ejecución de los actos reclamados intervienen algunas otras autoridades ligadas en cualquiera forma con la autoridad responsable, ésta no debe asumir una actitud pasiva, sino ejecutar todos aquellos actos que sean necesarios para que la suspensión provisional o definitiva, sea respetada, comunicando la suspensión a las autoridades que de ella dependen, pues de lo contrario se actualiza el incumplimiento del auto o interlocutoria sobre suspensión otorgada, cuando se retarde su debido y exacto cumplimiento o ejecución, por evasivas o procedimientos ilegales, no sólo de la responsable, sino de cualquier otra que intervenga en la ejecución.

Razón por la que si existe la suspensión del acto reclamado, y las responsables deciden hacer caso omiso a ello no acatándola, esto equivale a usurpar atribuciones constitucionales que originalmente tiene el Poder Judicial, desnaturalizando la

suspensión en el juicio de garantías; consecuentemente serán sancionadas en términos de lo previsto por el artículo 206 de la Ley de Amparo.

VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA CORRESPONDIENTE O, EN SU CASO, EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINÓ AL RESPECTO, PORQUE SE HAYA RESUELTO EL JUICIO DE AMPARO RELATIVO. La materia de la denuncia de violación a la suspensión definitiva de los actos reclamados en un juicio de amparo, es determinar sobre dos efectos o consecuencias jurídicas: el primero, que se deje o no insubsistente el acto violatorio de la medida cautelar, siempre que la naturaleza del acto lo permita, volviendo las cosas al estado que tenían al otorgarse esa providencia y, el segundo, respecto de si la conducta de la autoridad responsable actualiza o no una responsabilidad administrativa o penal. Sin embargo, bien puede declararse sólo la procedencia de uno de esos efectos, ya que según las circunstancias del asunto, es posible que no obstante que se arribe a la convicción de que la conducta de la autoridad viola la medida cautelar y tenga que determinarse que es acreedora a la sanción legal correspondiente, no pueda dejarse insubsistente el acto violatorio porque la naturaleza de éste no lo permita, como podría ser, ejemplificativamente: cuando siendo el acto de imposible reparación se haya ejecutado o en el caso de que se haya resuelto el juicio de amparo en definitiva, negándose la protección constitucional. Hipótesis que no eximen a la autoridad de la responsabilidad en que hubiere incurrido. En ese orden de ideas, a pesar de que se haya fallado el juicio de garantías, existe materia para resolver sobre la denuncia de violación a la suspensión o respecto del recurso de queja que se haya interpuesto contra la resolución dictada en relación con esa denuncia, siendo el análisis del fondo de la violación para el único efecto de discernir en cuanto a la responsabilidad de la autoridad, para lo cual, obviamente habrá de determinarse, en principio, si se actualizó o no la violación a la medida cautelar.³⁰⁵

El auto o sentencia interlocutoria de suspensión, sujeta a las partes aun cuando no hayan sido notificados del mismo, pero en éstos casos no las responsabiliza en términos del numeral señalado en el párrafo anterior. Este incidente esta regulado por el artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143, 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de Amparo, aplicándose supletoriamente los artículos del 358 al 364 del Código Federal de

Procedimientos Civiles. Su trámite se puede realizar hasta antes de que se dicte sentencia; es a petición de parte o de oficio, dictándose un auto de inicio, por el que se previene a la autoridad señalada como responsable de violar la suspensión concedida, para que dentro del improrrogable término de veinticuatro horas rinda un informe sobre el cumplimiento del auto o interlocutoria de suspensión, y conteste acerca de los hechos que se le reclaman. Enviado o no el informe de la responsable, el Juez de Distrito está obligado a dictar la resolución donde manifieste si existe tal violación.

En contra de esta resolución, procede el recurso de queja previsto en el numeral 95, fracción VI, de la Ley de Amparo.

J. Cumplimiento sustituto. (Artículo 105, último párrafo, de la Ley de Amparo). De los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, 80 y 105 de la Ley de Amparo, se deduce que los supuestos para la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias dictadas en un juicio de garantías, que son los siguientes: a) la existencia de una sentencia que conceda el amparo; b) situación jurídica o de hecho para que la autoridad restituya al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, cuando la naturaleza del acto lo permita, pues de lo contrario, en lugar de las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo se deben pagar al quejoso daños y perjuicios; y, c) la exteriorización de la voluntad de éste de optar por el cumplimiento sustituto del fallo de amparo (o de oficio, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá disponer tal cumplimiento sustituto). En la tramitación de este incidente se aplican supletoriamente los artículos 258 al 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles y únicamente lo puede promover el quejoso y no el tercero perjudicado,³⁰⁶ mediante el cual solicita se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

La finalidad del cumplimiento sustituto se traduce en impedir que quede sin ejecutar la sentencia que concedió la protección constitucional, por lo que a través

³⁰⁵ Tesis aislada I.3o.C.31 K, registro 186393, novena época, Tercer Tribunal Colegiado e Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1423.

³⁰⁶ Tesis aislada VI.2o.A.10 K, registro 183866, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, julio de 2003, p. 1070. Rubro: CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE SI LO PROMUEVE LA PARTE TERCERA PERJUDICADA.

suyo se busca una alternativa al cumplimiento original ante las complicaciones de toda índole que se presentan para ejecutar la sentencia, lo cual no implica que pueda transigirse sobre los fallos de la Justicia Federal, como tampoco que se deteriore la fuerza de las ejecutorias a sacrificio de las garantías individuales que deben ser restituidas, pues no debe olvidarse que ese cumplimiento sustituto no es una imposición para el quejoso que lo obligue a renunciar a las prerrogativas obtenidas con motivo de la sentencia constitucional, sino que queda a su elección optar o no por él; de tal manera que la decisión de inclinarse hacia el mismo no es sino la consecuencia de un acto voluntario del agraviado, y no una imposición de las partes involucradas en el juicio de garantías, y su resultado dependerá de la actividad probatoria de las partes y de lo que resuelva el tribunal que conoció del amparo, en el incidente relativo, seguida la legal secuela de éste conforme a las reglas que regulan el incidente de inejecución de sentencia, aplicables al cumplimiento sustituto, ya que ambos persiguen que se acate la sentencia de garantías.

INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIA DE AMPARO, ORIGEN Y FINALIDAD DEL.

El incidente de daños y perjuicios como cumplimiento sustituto de una ejecutoria de amparo, tiene su fundamento en el último párrafo del artículo 105 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; se origina ante la existencia de múltiples ejecutorias de los tribunales de amparo que por diversas causas devienen inejecutables, dada la imposibilidad legal y material para ello, y la finalidad de crear esta figura fue la de evitar que las sentencias de amparo no permanezcan indefinidamente incumplidas, otorgándose por ello al quejoso la posibilidad de solicitar, a través del incidente, que las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo puedan sustituirse por otras formas de cumplimiento, a través del pago de daños y perjuicios, como una alternativa al cumplimiento original ante las dificultades que se presentan para ejecutar las sentencias por sus propios alcances, lo que no implica que pueda transigirse sobre los fallos de la Justicia Federal, ni tampoco que se deteriore la fuerza de la ejecutoria de amparo en aras de un sacrificio de las garantías individuales, las cuales inescrutablemente deben ser restituidas por virtud de los fallos constitucionales, toda vez que el cumplimiento sustituto no es una imposición al peticionario de garantías que le obligue a renunciar a las prerrogativas obtenidas con motivo del fallo protector, sino que queda a su elección optar o no por él, de tal manera que la decisión de inclinarse

por el mismo, no es sino la consecuencia de un acto volitivo del agraviado y no una imposición de las partes involucradas en el juicio de amparo.³⁰⁷

Ahora bien, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, el efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional concediendo el amparo, será el de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, y cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o constituya una abstención, consistirá en obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma.

INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO. QUIÉNES RESULTAN SER PARTES INTERESADAS. EI

artículo 105 de la Ley de Amparo, en el último párrafo, establece que el quejoso podrá solicitar se dé por cumplida la ejecutoria de amparo mediante el pago que se le otorgue de los daños y perjuicios que haya sufrido; hipótesis en la cual el Juez de Distrito deberá oír incidentalmente "a las partes interesadas" y resolver lo conducente. De lo anterior se infiere que el incidente de daños y perjuicios resulta ser el cumplimiento sustituto que, por parte de las responsables, se actualiza a favor del agraviado, cuando por factores jurídicos, materiales, de hecho o sociales, las autoridades vinculadas al cumplimiento de la ejecutoria de amparo no se encuentran en condiciones de restituirlo en el pleno goce de las garantías individuales violadas en los términos que derivan de la propia ejecutoria; circunstancia que pone de manifiesto que en el incidente relativo únicamente se consideran "partes interesadas" a la quejosa, por ser en cuyo favor se dictó la ejecutoria protectora y a las responsables, a quienes les compete dar el cumplimiento de la misma. Motivo por el cual resulta innecesario llamar a otras personas que intervinieron en el juicio de garantías, como el tercero perjudicado o, en su caso, al que fungió como depositario de los bienes embargados en el juicio natural, en virtud de que el fallo constitucional no puede resolver cuestiones de responsabilidad civil o criminal en que pudieran haber incurrido, sobre todo el depositario en el desempeño de su encargo, ya que lo que se llegue a resolver en la incidencia, no extingue las acciones que legalmente procedan y puedan hacerse valer, a efecto de que las responsables recuperen lo que en su caso se erogó, ya que la finalidad

³⁰⁷ Tesis aislada IV.3o.T.38 K, registro 186000, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, S. J. F. y Gaceta, tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1378.

primordial del cumplimiento sustituto no es determinar responsabilidad alguna, sino que se trata de restituir, en forma inmediata, al quejoso en el goce de la garantía violada.³⁰⁸

La ejecutoria dictada en el juicio de amparo reviste una cuestión de orden público, ya que, independientemente de que a través de él se protegen los intereses jurídicos del quejoso, implica en sí mismo la restauración de la observancia de la Constitución en cada caso concreto mediante la obligación a cargo de las autoridades responsables en el sentido de restablecer las cosas al estado en que se encontraban con anterioridad inmediata a los actos reclamados que la sentencia de amparo haya dejado sin efecto; lo que permite sostener que el incidente de cumplimiento sustituto que contempla el último párrafo, del artículo 105 de la Ley de Amparo, sólo procede en la hipótesis en que los actos reclamados, contra los que se hubiese otorgado la protección de la justicia federal, se hayan consumado irreparablemente desde el punto de vista material, o sea, cuando por imposibilidad física no puedan restablecerse las cosas al estado que tenían antes de la violación, esto es, que físicamente sea imposible que se cumpla la ejecutoria de amparo en términos del numeral 80, de la Ley; en consecuencia, sólo en este caso puede admitirse que mediante el incidente de que se trata se dé por cumplida la ejecutoria a través del pago de daños y perjuicios, para no atentar contra la fuerza legal de la cosa juzgada en el juicio de garantías, por un lado, y para no dejar al quejoso en completo estado de desvalimiento frente a los actos inconstitucionales consumados materialmente en forma irreparable en su detrimento.

Para la procedencia de este incidente se requiere que exista una sentencia que ampare y proteja al gobernado, se haya agotado el procedimiento establecido por el artículo 105 de la Ley de Amparo y no se favorezca con el resultado, que el quejoso elija por el cumplimiento o ejecución sustituta de sentencia, y que sea material, física o socialmente imposible restituirlo, de acuerdo a la obligación ordenada en sentencia. Pero este ordenamiento legal no instituye el procedimiento incidental relativo, siendo necesario acudir, en vía supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyos artículos 358 al 364 establecen el procedimiento incidental idóneo, dentro del cual adquiere relevancia la prueba pericial del avalúo del bien que la responsable no pudo restituirse al quejoso. Atendiendo para su cuantificación a la siguiente jurisprudencia:

³⁰⁸ Tesis aislada III.4o.C.1 K, registro 188212, novena época, Cuatro Tribunal Colegiado

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO. El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo.³⁰⁹

La tramitación de este incidente se realiza ante el propio Juez de Distrito que dictó sentencia protectora de garantías, y puede promoverse en cualquier tiempo; asimismo, en contra de la resolución que se pronuncie procede el recurso de queja previsto por el diverso 97, fracción X, de la Ley de Amparo.

en Materia Civil del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 1740.

³⁰⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/97, registro 197246, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo VI, diciembre de 1997, p. 8.

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CORRESPONDE A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DISPONERLO, DE OFICIO, EN AQUELLOS CASOS EN QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL DE CIRCUITO DETERMINEN LA IMPOSIBILIDAD QUE EXISTE DE ACATAR EL FALLO PROTECTOR, CUANDO DE EJECUTARLO SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD O A TERCEROS EN MAYOR PROPORCIÓN QUE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS QUE PUDIERA OBTENER EL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 105 DE LA LEY DE AMPARO). El artículo 107, fracción XVI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cuando la naturaleza del acto lo permita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se hubiere determinado el incumplimiento de la sentencia o repetición del acto reclamado, podrá disponer, de oficio, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso; por su parte, el artículo 105, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, reitera lo establecido en el texto constitucional, y en su párrafo quinto dispone que una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al Juez de Distrito o al Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo, para que, incidentalmente, resuelvan el modo o cuantía de la restitución. En consecuencia, para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponga, de oficio, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo, deben actualizarse los supuestos siguientes: a) que se haya concedido el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, debiéndose atender a la naturaleza del acto; b) que se haya determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado; y, c) que de ejecutarse la sentencia de amparo, por parte de las autoridades responsables, se afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Sin embargo, aquellos incidentes de inejecución de sentencia en los que, por sus características específicas y atendiendo a la naturaleza del acto, el Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que haya conocido del juicio de amparo, en cumplimiento a lo ordenado por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine que de ejecutarse la sentencia protectora se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, no ameritan la intervención del Tribunal Pleno, puesto que al no tener que ocuparse de todos los supuestos a que aluden los preceptos citados, lo único que habrá de ser materia de pronunciamiento es lo relativo a lo que dispone el mencionado artículo 105, párrafo quinto, por lo que en estos casos, cuando sólo deba

decidirse respecto a que se cumplimente en forma sustituta o subsidiaria la sentencia de amparo y, en consecuencia, ordenar que se remitan los autos al Juez de Distrito o Tribunal de Circuito que hayan dictado la misma, para que incidentalmente resuelvan el modo o la cuantía de la restitución, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto en el punto tercero, fracción IV, del Acuerdo Plenario 1/1997, relativo a la determinación de la competencia por materia de dichas Salas y al envío a ellas de asuntos competencia del Pleno, son quienes deben resolver al respecto, ya que no habrá de determinarse el incumplimiento de la ejecutoria de amparo o la repetición del acto reclamado, sino atender a lo que establecieron el Juez de Distrito o el Tribunal de Circuito que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que de ejecutarse la sentencia protectora se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.³¹⁰

SENTENCIAS DE AMPARO, CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LAS. PAGO DE PERJUICIOS. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que los perjuicios deben calificarse en forma casuística y tan sólo distingue que no se confiere al quejoso una acción de responsabilidad civil, que por su propia naturaleza es distinta de la acción de amparo, ya que solamente permite que quienes no han podido lograr la ejecución de una sentencia de amparo, tengan acceso a una situación equiparable a quienes obtienen una sentencia emitida en un fallo ordinario, por lo que la Corte considera que la cuantificación del pago de perjuicios mediante el incidente de daños y perjuicios debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y la prestación debida por la autoridad, pues en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro o el incremento dejado de obtener. Ahora bien, aun cuando es cierto que la ejecución sustituta constituye una equivalencia a la ejecución o acatamiento de un fallo ordinario, también lo es que debe atenderse a la naturaleza del juicio de amparo cuyo fin no es el pago de pesos, sino la restitución al ciudadano del goce de la garantía violada, la cual no podría cumplirse cabalmente si no se logra que se cubra tanto el monto del valor del bien que debe ser reintegrado, como la cantidad adicional que representa el valor económico que se le ocasiona al quejoso con la privación de su bien, máxime cuando se trata de la devolución de un bien de producción. Luego, tratándose de perjuicios no puede estarse en forma estricta a las

³¹⁰ Tesis aislada 1a. CXII/2001, registro 188256, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p.188.

reglas que en el derecho civil existen para calcular lo que se dejó de percibir económicamente por tal situación, sino que, como se apuntó con antelación, a una cantidad que represente el valor económico que se le ocasione al particular al no poder restituirlo de la garantía violada.³¹¹

K. Obtención de documentos. (Artículo 152 de la Ley de Amparo). Sin prueba que ofrecer las partes, seguramente las pretensiones que les asista pasarán por un estruendoso camino, para alcanzar el éxito buscado. Así, conforme a los artículos 150 y 151 de la Ley de Amparo, se advierte que en el juicio de garantías son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las contrarias a la moral o al derecho, y que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia de juicio, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad sin perjuicio de que el Juez haga relación de ella en la audiencia de ley y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. Por tanto, cuando la petición se hace en el sentido de que se tengan por anunciadas y en la audiencia constitucional por ofrecidas y admitidas para su desahogo diversas documentales que obran en un procedimiento judicial o que los tiene una autoridad diversa a la responsable o esta misma, de las cuales el oferente ya solicitó copias certificadas, adjuntando el acuse de recibo de petición correspondiente, el Juez de Distrito conforme al numeral 152 de la ley en cita a petición del interesado, puede requerir directamente a la autoridad, la expedición de los documentos pedidos a fin de que puedan ser ofrecidos y valorados como prueba de la parte oferente.

COPIAS Y DOCUMENTOS EN EL AMPARO, OBLIGACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES PARA EXPEDIRLAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 152 DE LA LEY DE AMPARO). Conforme a lo dispuesto por el artículo 152 de la Ley de Amparo, la obligación de autoridades y funcionarios de expedir las copias o documentos que les soliciten las partes para ser rendidas como pruebas en la audiencia constitucional, debe entenderse referida a cualquier autoridad o funcionario, no únicamente a las señaladas en la demanda como responsables. A esta conclusión se arriba de la interpretación relacionada de los numerales 150 de la Ley de Amparo, que establece la posibilidad de que en el juicio puedan ofrecerse toda clase de pruebas, salvo la de posiciones y las que sean contra la moral o contra el derecho; el 79 del

³¹¹ Tesis aislada I.6o.A.6 K, registro 190522, novena época, Sexto Tribunal Colegiado

Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el amparo, el cual dispone que el juzgador para conocer la verdad puede valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, cualquier cosa o documento ya sea que pertenezcan a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos y el 129 y 133 de la misma legislación procesal que definen como pruebas tanto a los documentos públicos como los privados, ambos susceptibles de ser expedidos por autoridades distintas de las responsables, de modo que si existe la facultad de servirse de un documento en poder de un tercero, entonces la obligación a que se refiere el artículo 152 de la Ley de Amparo debe entenderse referida a cualquier autoridad o funcionario, y no únicamente a las señaladas como responsables.³¹²

Esta regla no opera cuando el quejoso argumente que los documentos que pretende ofrecer como pruebas obran en poder de un particular, pues el precepto en estudio es claro al sujetar únicamente a las autoridades.

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO ACUERDE SU APLAZAMIENTO, EN TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS QUE PRECISA EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE LA PARTE INTERESADA EXHIBA JUNTO CON SU SOLICITUD DE DIFERIMIENTO, LA COPIA DEBIDAMENTE SELLADA DEL ESCRITO EN EL QUE SOLICITÓ LA EXPEDICIÓN DE LAS COPIAS O DOCUMENTOS RESPECTIVOS, O BIEN, CONSTANCIA FEHACIENTE DE QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA SE NEGÓ A RECIBIRLO. De conformidad con lo dispuesto en el precepto citado, para que el Juez de Distrito esté en aptitud legal de acordar el aplazamiento de la audiencia constitucional y de requerir a la autoridad omisa para que expida las copias o documentos que se le solicitaron, es requisito indispensable que la parte interesada exhiba, junto con su solicitud de diferimiento, la copia del escrito a través del cual solicitó la expedición de copias o documentos para presentarlos como pruebas en el juicio, la que debe ostentar el sello de recepción correspondiente o, en su defecto, constancia fehaciente de que la autoridad responsable se negó a recibirlo. Lo anterior en virtud de que si sólo bastare la manifestación del interesado en el sentido de que presentó su solicitud, sin demostrarlo, el diferimiento de la audiencia quedaría al arbitrio de las partes, lo que resulta

en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, enero de 2001, p. 1797.

³¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 46/96, registro 200063, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo IV, agosto de 1996, p. 7.

inadmisible, pues si se pretende exigir el cumplimiento de una obligación, es necesario que previamente se demuestre que se cuenta con el derecho para exigirla y, en el caso, el requerimiento para que se cumpla la obligación que a los funcionarios o autoridades impone el referido precepto, solamente procederá en los términos indicados.³¹³

Por ende, este incidente se puede tramitar hasta la celebración de la audiencia constitucional, condicionadamente que exista una solicitud por escrito ante la autoridad que obren las pruebas que se ofrecen y ésta la haya recibido, como conste en el sello del mismo. Ahora bien, el quejoso que haya solicitado copias para ofrecerlas como pruebas en el juicio de garantías tiene obligación, a parte de hacerlo saber a la autoridad de control constitucional, de no interponer un juicio de amparo reclamando violación al ejercicio del derecho de petición por falta de expedición de las referidas copias, sino debe sujetarse a que el juez de distrito que conoce del amparo requiera el envío de dichas copias.

PETICIÓN, DERECHO DE. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN QUE SE RECLAME LA ABSTENCIÓN DE CONTESTAR UNA SOLICITUD DE COPIAS PARA SER APORTADAS COMO PRUEBA EN DIVERSO JUICIO DE GARANTÍAS. La abstención de la autoridad de expedir las copias certificadas que le fueron solicitadas con fundamento en el artículo 152 de la Ley de Amparo, para ser aportadas como prueba en un diverso juicio de garantías, no constituye el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, sino el de un derecho relacionado o vinculado con una norma de procedimiento, como lo es el citado artículo 152, cuya violación puede y debe ser reparada dentro del mismo procedimiento de amparo para el que se solicitaron esas copias, en virtud de que el Juez tiene la facultad de requerir a las omisas para que las expida, haciendo uso de los medios de apremio para el caso de desacato, incluso de la facultad de consignar a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato. Por tanto, la omisión de referencia no afecta el interés jurídico del solicitante de las copias que lo legitime para promover un diverso juicio de garantías contra esa abstención.³¹⁴

³¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 28/2001, registro 190030, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XIII, abril de 2001, p. 58.

³¹⁴ Tesis aislada I.1o.A.68 A, registro 186490, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1362.

En contra de la resolución que el Juez Federal pronuncie al resolver el citado incidente, si se tramitó antes de celebrarse la audiencia constitucional, procede el recurso de queja previsto por el artículo 95, fracción IV, de la Ley de Amparo; y si es en la audiencia constitucional, el recurso de revisión observable en el artículo 83, fracción IV, del mismo ordenamiento.

L. Objeción de documentos. (Artículo 153 de la Ley de Amparo). Los documentos en los juicios de amparos administrativos, a diferencia de otra clase de juicios en otras materias, son la prueba más eficaz para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado. Es por eso, que si durante la tramitación de un juicio de garantías, una parte objeta de falso algún documento presentado por la contraria, en términos del artículo 153 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe **suspender o diferir** la audiencia constitucional a fin de continuarla dentro de los diez días siguientes; en la fecha señalada, de ser ofrecidas, recibirá y valorará las pruebas y contrapruebas relativas a la autenticidad del documento de que se trate, siendo ello imperativo y no potestativo para dicho funcionario, abriendo el incidente de referencia.

Los documentos de acuerdo a los artículos 129 y 133 del Código Federal de Procedimientos Civiles, suelen ser privados o públicos; los privados son aquellos que no hayan sido firmados o expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, además que, según lo preceptuado por el artículo 136 del mismo Código, deben presentarse en original en cualquier juicio que se ofrezcan como medio probatorio. En cambio los públicos, son los auténticos expedidos por funcionarios, que desempeñan cargo público en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones; y si esto es así, el carácter de documentos públicos, conforme a lo dispuesto en el precepto mencionado en primer término y según criterio sostenido por la Suprema Corte, únicamente lo tienen también los testimonios y las certificaciones expedidas por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

El informe justificado puede impugnarse de falso en términos del artículo en comento, en cuanto a su autenticidad, es decir, en cuanto a su continente, autenticidad de firmas, sellos, etcétera.

Son admisibles en el incidente de falsedad de documentos, las pruebas pericial y testimonial que ofrezcan oportunamente las partes, por ser idóneas para acreditar el extremo que se pretende. La celeridad del incidente de merito, no impide la recepción

de las pruebas mencionadas, porque el Juez que afirme que sólo son admisibles las documentales, priva al incidentista de una eficaz defensa y transforma al incidente de que se trata, en una trampa procesal, en la que se niega la admisión de los elementos de prueba necesarios para hacer valer su derecho, por ser evidente que una documental no es idónea ni suficiente para acreditar la falsedad de un documento, puesto que dada la naturaleza del incidente planteado, sólo los peritos con conocimientos técnicos necesarios o testigos presenciales, pueden dictaminar o atestiguar al respecto.

El trámite de este incidente, es sencillo, si se promueve antes de la audiencia constitucional el Juez ordenará que se difiera la audiencia, y si es dentro de ésta, que se suspenda, señalando fecha y hora, para que se celebre dentro de los diez días posteriores, aquél en que se presenten las pruebas de falsedad de documentos y contrapruebas de autenticidad del mismo; celebrada la audiencia incidental en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, se seguirá o continuará con la audiencia constitucional, según sea el caso.

La resolución que decide sobre la objeción de falsedad de un documento, es atacable al interponerse la revisión contra la sentencia constitucional que pronuncie el Juez de distrito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo.

INFORME JUSTIFICADO. PUEDE SER OBJETADO DE FALSO SÓLO EN CUANTO A SU AUTENTICIDAD. El artículo 153 de la Ley de Amparo autoriza a objetar de falsos los documentos presentados por alguna de las partes; y en su párrafo segundo precisa los alcances o la materia de tal objeción al señalar que lo dispuesto en el propio precepto legal sólo da competencia al Juez para apreciar, dentro del juicio de amparo, la autenticidad con relación a los efectos exclusivos de dicho juicio, precisión que de por sí indica que la objeción de falsedad del documento debe referirse a su autenticidad, es decir, a su continente y no a su contenido, pues esto último será materia de análisis al emitirse la sentencia correspondiente con base en los elementos probatorios aportados por las partes y demás constancias de autos. De ahí que el documento público en el que la autoridad responsable rinde su informe justificado sólo pueda ser objetado de falso en cuanto a su autenticidad y no respecto de su contenido.³¹⁵

³¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2001, registro 190369, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XIII, enero de 2001, p. 10.

FALSEDAD DE DOCUMENTOS. SI LA OBJECCIÓN PROVIENE DE LA RESPONSABLE DEBE ABRIRSE EL INCIDENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY DE AMPARO AUN CUANDO AQUÉLLA NIEGUE EL ACTO RECLAMADO, SIEMPRE QUE EL QUEJOSO OFREZCA PRUEBAS PARA DESVIRTUAR DICHA NEGATIVA. De lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley de Amparo se desprende que, durante el trámite del juicio de garantías, es factible la sustanciación de un incidente con la finalidad de que se provea lo conducente respecto a la objeción de falsedad de documentos, situación que obliga al Juez de Distrito a suspender la audiencia constitucional, con la finalidad de recibir y desahogar las pruebas relativas a la autenticidad del documento cuestionado, respecto del cual y únicamente para los efectos de ese juicio de amparo debe pronunciarse al dictar la sentencia de fondo; sin embargo, cuando el Juez advierta que el acto reclamado fue negado y que el quejoso no ofreció pruebas para desvirtuar el informe justificado, resulta ociosa la tramitación de aquel incidente, pues el juicio deberá sobreseerse necesariamente por inexistencia del acto reclamado en términos del artículo 74, fracción IV, de la citada ley. Por lo contrario, si el quejoso ofrece pruebas para desvirtuar la negativa del acto, el juzgador debe abrir el referido incidente en el momento de la audiencia constitucional, y proveer lo conducente sobre las pruebas que ofrezca la autoridad responsable para probar la falsedad del documento objetado, en relación con determinadas causas de improcedencia, como la falta de interés jurídico, pues la autoridad responsable está en posibilidad de acreditar que el quejoso no tiene dicho interés, de manera que aun cuando haya quedado probado el acto, podría darse el caso de sobreseer en el juicio, si aquél no se demostró.³¹⁶

M. Aclaración de sentencia. (Artículos 58, 223 al 226 y 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles). La aclaración o adición de una sentencia se rige por los principios de que el Juez de Distrito, sólo puede pronunciarse respecto de la contradicción, ambigüedad u oscuridad, o de las palabras cuya aclaración o adición se le solicita, enmienda el error y se ajusta a la realidad, y así, a las bases y fundamentos del fallo sin variar la resolución.

Es cierto que en la Ley de Amparo no se encuentra incluido el incidente de aclaración de sentencia, explícitamente como sucede con los otros; es así, porque contiene una reglamentación completa en materia de incidentes, entre los cuales

³¹⁶ Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 70/2002, registro 186579, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 250.

encontramos a los que nos referimos, además de establecer en su artículo 35, el procedimiento para substanciarlos y resolverlos, tratándose de los que la ley cataloga como de previo y especial pronunciamiento, o los que por su naturaleza propia deban considerarse así, y finalmente aquellos que no participen de tal característica.

Sin embargo, tampoco existe impedimento legal para que alguna de las partes promueva dicho incidente, si observa que hace falta una parte de la sentencia, que no permite apreciar los argumentos que sirvieron al juzgador para conceder o negar el amparo de la justicia federal. Pues el hecho que el Poder Judicial Federal acepte la aplicación supletoria de oficio del Código Federal de Procedimientos Civiles, no es óbice, para que cualquiera de las partes que intervienen en el juicio, soliciten aclare la sentencia, ya que en éstos casos, por respeto a los principios de la carrera judicial y sobre todo de justicia, debe hacer suya la petición y oficiosamente corregir las imprecisiones que se adviertan en la sentencia, con la única limitante de no cambiar el sentido original. Así, lo reiteró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo literalmente el antecedente inmediato pronunciado por la Segunda Sala, al respecto.

ACLARACION OFICIOSA DE SENTENCIA EN MATERIA DE AMPARO. PROCEDE EN APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SIEMPRE QUE NO SE ALTERE LA SUSTANCIA DE LO DECIDIDO. Las sentencias dictadas por los tribunales federales en materia de amparo pueden ser aclaradas oficiosamente por éstos, por aplicación supletoria y analógica del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que otorga a los tribunales la facultad para subsanar las omisiones que noten, así como de los numerales 223 a 226 de tal ordenamiento, que regulan la institución de la aclaración de sentencia. La supletoriedad opera de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Amparo, aun cuando tal institución no se encuentre prevista en ésta, siempre que sea indispensable aclarar conceptos ambiguos, oscuros o contradictorios, subsanar alguna omisión o bien corregir algún error o defecto de la sentencia, sin alterar la sustancia de lo decidido pues dicha aclaración no contradice los principios del proceso de amparo; por lo contrario, es congruente con éstos y los complementa.³¹⁷

³¹⁷ Tesis de jurisprudencia P. LXXXI/96, registro 200118, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo III, mayo de 1996, p. 43.

ACLARACION OFICIOSA DE SENTENCIA EN MATERIA DE AMPARO. PROCEDE EN APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Las sentencias dictadas por los tribunales federales en materia de amparo pueden ser aclaradas oficiosamente por éstos, por aplicación supletoria y analógica del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que otorga a los tribunales la facultad para subsanar las omisiones que noten, así como de los numerales 223 a 226 de tal ordenamiento, que regulan la institución de la aclaración de sentencia. La supletoriedad opera de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Amparo, aun cuando tal institución no se encuentre prevista en ésta, siempre que sea indispensable aclarar conceptos ambiguos, oscuros o contradictorios, subsanar alguna omisión o bien corregir algún error o defecto de la sentencia para la solución de la controversia, pues dicha aclaración no contradice los principios del proceso de amparo; por lo contrario, es congruente con éstos y los complementa.³¹⁸ **Nota.** La ejecutoria relativa a la jurisprudencia P./J. 94/97, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 470.

ACLARACIÓN DE SENTENCIA. SI NO SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO EN LA DEMANDA DE AMPARO, DEBE EL JUZGADOR DE GARANTÍAS CORREGIR EL ERROR. Los artículos 77, fracción I y 79 de la Ley de Amparo contemplan dos principios que rigen el dictado de una sentencia de amparo. El primero, correlativamente, consistente en que el fallo debe contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, mientras que el segundo, traducido en que el juzgador de garantías debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales violados, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. De la interpretación relacionada de tales principios, se arriba a la conclusión de que cuando el quejoso omite señalar en la demanda de garantías, también como parte del acto reclamado, la determinación que aclara la resolución reclamada, el juzgador debe subsanar esa omisión, aun de oficio, cuando de autos advierta claramente la existencia de la resolución y de su aclaración y, por ende, tenerles como integrantes indisolubles de la reclamación constitucional, pues técnicamente constituyen un solo documento, esto a pesar de que se trate de la precisión del acto destacado y no de preceptos posiblemente vulnerados, porque en esa hipótesis no se sule el señalamiento de la sentencia impugnada, si no se fija la forma en como se constituye;

³¹⁸ Tesis de jurisprudencia 2a. LXXI/95, registro 200755, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo II, agosto de 1995, p. 272.

proceder que además se encuentra en absoluta armonía con la garantía de efectivo y expedito acceso a la justicia, contenida en el artículo 17 de la Constitución Federal.³¹⁹

ACLARACIÓN DE SENTENCIA Y DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SON ACCIONES DIFERENTES EN CUANTO A SU ESENCIA Y EFECTOS, Y LA ÚLTIMA NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA PEDIR NUEVO AMPARO. La aclaración de una sentencia y la denuncia sobre la repetición del acto reclamado son de naturaleza jurídica distinta; ello, porque la primera se encuentra regulada por la ley que rige el acto reclamado y, en la materia, por los artículos 216, 217, 218 y 219 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, de cuyo texto se obtiene que el auto que resuelva sobre la aclaración o adición de una sentencia se reputará parte integrante de ésta, y que dicha aclaración o adición interrumpe el término para apelar. En cambio, la denuncia sobre repetición del acto reclamado se encuentra expresamente prevista por los artículos 108 y 208 de la Ley de Amparo, vinculada estrechamente con aquellas sentencias en que se haya otorgado la protección constitucional. Así, conforme a lo dispuesto por el precitado artículo 108 de la propia ley, en caso de ser fundada la denuncia, esto es, que se pronunciara en el sentido de que existió repetición del acto reclamado, la autoridad correspondiente remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia, a petición de la parte inconforme, siempre y cuando la manifestación relativa se haga dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, pues de lo contrario se tendrá por consentida la resolución que se dicte al respecto. Ahora, es de precisar que en tales preceptos ni en algún otro de la Ley de Amparo se establece que la resolución que recaiga a la denuncia de repetición del acto reclamado deba "reputarse como parte integrante de la sentencia reclamada" y, por ende, lo anterior permite concluir que la aclaración de sentencia compete exclusivamente a la autoridad responsable y que, en su caso, el auto que la resuelva se considerará parte integrante de aquélla, así como el conocimiento y resolución sobre la denuncia de repetición del acto reclamado es competencia exclusiva del órgano jurisdiccional federal que conoció del amparo; de ahí que, finalmente, la resolución que decida lo relativo a la existencia o inexistencia de la repetición del acto reclamado, no interrumpa el término para la promoción de un nuevo amparo porque el fallo dictado al cumplirse una ejecutoria de amparo tiene vigencia desde que es emitido.³²⁰

³¹⁹ Tesis aislada I.3o.C.39 K, registro 186382, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1226.

³²⁰ Tesis aislada II.2o.C.360 C, registro 186697, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1233.

La substanciación de este incidente es de plano, dentro de los tres días siguientes al dictado de la sentencia materia de la aclaración, y en contra de dicha resolución procede el recurso de revisión en términos del artículo 83, fracciones IV, y V, de la Ley de Amparo, según sea trate de amparo indirecto o directo, con la observación que si es directo, sólo procedería la revisión si se combate la inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto constitucional. En otros casos será inatacable.

N. Inejecución o incumplimiento de sentencia. (Artículos 104 al 107 de la Ley de Amparo). La sentencia estimatoria o protectora en un juicio de garantías, reviste la parte más importante para el quejoso, porque con ello consigue satisfacción a sus pretensiones constitucionales. El fundamento constitucional de este incidente lo encontramos en el diverso 107, fracción XVI, y se aplica supletoriamente los numerales 358 al 364, del Código Federal de Procedimientos Civiles. Así, de la interpretación sistemática de los artículos 104 al 112 de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador estableció dicho procedimiento obedeciendo a un principio unitario, con propósitos definidos, con espíritu de coordinación y enlace, como lo es el que se acaten los fallos protectores y no, primordialmente, la aplicación de las sanciones a las autoridades remisas; lo que se corrobora con la obligación que establece la ley a cargo de los Jueces de Distrito de hacer cumplir, por sí o por medio de sus secretarios o actuarios, auxiliados con el uso de la fuerza pública, si es necesario, la sentencia constitucional, cuando ello sea jurídicamente posible; con el hecho de la intervención de los superiores jerárquicos, quienes también son responsables del cumplimiento aun cuando no hayan sido señalados como tales en la demanda de amparo, cuya injerencia persigue el propósito de facilitar, por la presión que dicha intervención implica, la ejecución del fallo en los plazos determinados por el legislador; así como del deber de las autoridades sustitutas de las destituidas para cumplir con la ejecutoria.

Este incidente solo procede en contra de los actos de omisión por parte de la responsable, consistentes en que no haya realizado ninguno tendente a restituir al quejoso en el goce de sus garantías constitucionales vulneradas, restaurando las cosas al estado que tenían antes de la violación u obligando a respetar la garantía de que se trate, una vez que la sentencia ha causado ejecutoria

Tratándose de amparos indirectos en materia administrativa, al igual que las otras materias, causa ejecutoria la sentencia protectora de garantías una vez que ha transcurrido el término de diez días para interponer el recurso de revisión, que comienzan a contarse a partir de que se haya notificado legalmente a cada una de las partes que intervinieron en el juicio. La ejecución de la sentencia de amparo indirecto corresponde su vigilancia y efectividad al Juez de Distrito que la haya dictado, pues es éste el más interesado en que sus resoluciones se cumplan, y no se vea prostituida dicha sentencia, traduciéndose en inútil ramillete de buenos deseos. Sin embargo, el cumplimiento le está conferido a las autoridades responsables, que sus actos fueron considerados como inconstitucionales, como se desprende de los considerandos y resolivos del fallo constitucional, aun cuando esta deje de tener existencia.

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. EL CUMPLIMIENTO LE CORRESPONDE A LA AUTORIDAD SUSTITUTA CUANDO LA AUTORIDAD COMPETENTE QUEDA IMPEDIDA PARA ELLO, O DESAPARECE POR REFORMA CONSTITUCIONAL O LEGAL, POR LO QUE, EN RELACIÓN CON ELLA, DEBE REALIZARSE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO PARA LOS EFECTOS DE LOS ARTÍCULOS 104, 105 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY DE AMPARO. Cuando por virtud de reformas constitucionales o legales queda impedida para cumplimentar la sentencia la autoridad responsable obligada a ello, por no corresponder ya al ámbito de su competencia o por haber desaparecido, debe acatar el amparo la autoridad en la que recayó dicha obligación por corresponder a la esfera de su competencia, aunque no haya tenido el carácter de responsable en el juicio de garantías; pero previamente a la remisión del incidente de inejecución a la Suprema Corte, a fin de aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, y ante la existencia de la autoridad sustituta, el órgano que otorgó el amparo debe realizar el procedimiento respectivo para los efectos previstos por los artículos 104, 105 y demás relativos de la Ley de Amparo, en relación con dicha autoridad sustituta.³²¹

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. CUANDO EXISTA AUTORIDAD SUSTITUTA PARA EL CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA, EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEBE, EN RELACIÓN CON ELLA, REQUERIRLA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 104, 105 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY DE AMPARO, DE LO CONTRARIO, PROCEDE REPONER EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.

La materia de un incidente de inejecución de sentencia la constituye el análisis y determinación del incumplimiento a una ejecutoria de amparo, por parte de las autoridades responsables, cuando las mismas han sido requeridas en los términos señalados por los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, a fin de aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, constitucional; ello sin perjuicio de que se haga cumplir la ejecutoria conforme a lo dispuesto por los artículos 111 y 112 de la propia ley. Por otra parte, según lo dispone el artículo 113 de la mencionada ley, no puede archiversé ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia concesoria del amparo, salvo que ya no exista materia para su ejecución. Por lo anterior, cuando el órgano de control constitucional que otorgó el amparo incumplió con la obligación consistente en que, previamente a la remisión del incidente de inejecución de sentencia a la Suprema Corte, a fin de aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, debió realizar el procedimiento respectivo para los efectos previstos por los artículos 104, 105 y demás relativos de la Ley de Amparo, en relación con la autoridad sustituta por ministerio o por disposición de la norma legal, este Alto Tribunal debe ordenar la reposición del procedimiento para tal fin, básicamente porque no se está en posibilidad de determinar en el incidente relativo sobre el incumplimiento de la ejecutoria y la procedencia de la sanción señalada en el precepto constitucional antes citado, dado que la autoridad responsable que intervino en el juicio de amparo ya no tiene responsabilidad alguna, y la autoridad que no intervino con tal carácter de responsable y a quien compete dar cumplimiento a la ejecutoria, al no haber sido parte en el juicio, tampoco puede considerársele responsable del incumplimiento.³²²

Regularmente cuando han transcurrido los diez días que las partes tienen para interponer el recurso de revisión, sin que lo hayan hecho, el secretario del Juzgado debe hacer una certificación de tal situación y dar cuenta al Juez Federal, para que a su vez, éste ordene se proceda en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo,

Ahora bien, si la responsable, no obstante, de estar debidamente notificada de la ejecutoria de garantías, no cumple con la orden del Juez de Distrito, procederá conforme al artículo 105 del ordenamiento citado en el párrafo anterior.

La ejecutoria de amparo obliga a las autoridades responsables y al superior jerárquico de estas, cuando conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107

³²¹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 25/98, registro 196423, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, abril de 1998, p. 212.

³²² Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 24/98, registro 196427, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, abril de 1998, p. 210.

de la Constitución Federal, y en el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias de la Ley de Amparo, se requirió al superior jerárquico. Requerimiento que tiene efecto de vincularlo a tal grado que si la sentencia no se cumple, procederá aplicar a éste lo dispuesto en el artículo citado y lo previsto en los diversos 105 y 107 de la Ley de Amparo, a saber, separarlo de su cargo y consignarlo ante un Juez de Distrito. De ahí que ante un requerimiento de esa naturaleza, el superior jerárquico deba hacer uso de todos los medios a su alcance, incluso las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables puede formular e imponer, respectivamente, para conseguir ese cumplimiento lo que, además, deberá hacer del conocimiento del Juez. Es obvio, por otra parte, que si el subordinado se resiste a cumplir con la sentencia la deberá cumplir directamente el superior, independientemente de las sanciones que le pudiera imponer. Es más, la sentencia de amparo obliga a todas las autoridades, aún aquéllas que no hubiesen sido parte, pero que tengan relación con el cumplimiento.

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES, AÚN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO.

Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que, por razón de sus funciones, deba intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que, por sus funciones, tenga que intervenir en la ejecución de este fallo.³²³

Sin embargo, si una autoridad responsable del cumplimiento de una sentencia protectora, manifiesta la imposibilidad material o jurídica del mismo, tiene derecho a que se le dé oportunidad de demostrarlo en forma fehaciente, pues si ello es así el Tribunal Pleno no podría imponer las sanciones a que se refiere el numeral 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, dado que con la separación y consignación de la autoridad, no podría el Juez del conocimiento hacer cumplir la sentencia, ni tampoco lo podría hacer la autoridad sustituta y el único camino a seguir sería, a petición del

³²³ Tesis de jurisprudencia 236, registro 394192, quinta época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo VI, p. 159.

quejoso, mientras no se reglamente el diverso señalado, para el pago de daños y perjuicios.

CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.

Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el

sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico

trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inexecución de sentencia.³²⁴

Para el logro de tal objetivo, el artículo 111 de la Ley de Amparo, otorga facultad a la autoridad que conoció del juicio, para que dicte u ordene todo lo necesario para allanar los obstáculos que pudieran entorpecer ese cumplimiento, de lo que se deduce que está implícita la facultad consistente en requerir a todas aquellas autoridades, o partes en el juicio de garantías, que de alguna forma se encuentren vinculadas con dicho objetivo; y si a pesar de haber agotado todos los medios existentes la autoridad es renuente en el cumplimiento de la sentencia de amparo, se enviarán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, para que sea éste quien califique en última instancia la conducta de la autoridad. Empero, si el quejoso optó por el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, queda sin efectos el incidente de mérito que se tramite, porque nada impide que el juzgador de amparo requiera al quejoso para que manifieste si es su voluntad optar por el cumplimiento sustituto que prevé el artículo 105, in fine, del texto vigente de la Ley de Amparo, caso en el cual se tramitará el incidente respectivo.

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA, INCIDENTE DE. QUEDA SIN MATERIA SI EL QUEJOSO OPTA POR EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, SIN PERJUICIO DE QUE EL JUEZ FEDERAL VIGILE QUE SE ACATE LA INTERLOCUTORIA RESPECTIVA. Si el quejoso opta por el cumplimiento sustituto de la sentencia dictada en el juicio de garantías, mediante el pago de daños y perjuicios a que se refiere el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, y el Juez lo admite, es procedente dejar sin materia el incidente de inexecución, sin que ello desvincule el asunto del procedimiento relativo al cumplimiento de la sentencia ni del incidente de inexecución que tuvo como origen el juicio de amparo que culminó con la sentencia que otorgó la protección constitucional. Ello es así, ya que el incidente de inexecución de sentencia se deja sin materia no porque la ejecutoria haya sido cumplida sino por el hecho de que el quejoso ha optado por el cumplimiento sustituto. Por tanto, el juzgador deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo que se determine en la interlocutoria respectiva y, en el supuesto de que no se acate, deberá reabrir el incidente de inexecución de sentencia y remitir el expediente a la Suprema Corte de

³²⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 9/2001, registro 188634, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, octubre de 2001, p. 366.

Justicia de la Nación para efectos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.³²⁵

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. QUEDA SIN MATERIA SI EL JUEZ DE DISTRITO INFORMA QUE DECRETÓ LA CADUCIDAD POR INACTIVIDAD PROCESAL. En las reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil uno, en las que se adicionaron los párrafos segundo y tercero a su artículo 113, se estableció que los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo caducarán por inactividad procesal o por la falta de promoción de parte interesada, durante el término de trescientos días, incluidos los inhábiles. En ese tenor, si se encuentra pendiente de resolver un incidente de inejecución de sentencia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Juez de Distrito comunica que decretó la caducidad de la ejecución por inactividad procesal y dicho acuerdo quedó firme, es indudable que debe estimarse que el referido incidente ha quedado sin materia.³²⁶

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. QUEDA SIN MATERIA SI EL JUEZ DE DISTRITO TIENE POR CUMPLIDA LA SENTENCIA, EN VIRTUD DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DIO CUMPLIMIENTO AL FALLO CONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 105 de la Ley de Amparo y el Acuerdo General Número 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiuno de junio de dos mil uno, se infiere que para que los Tribunales Colegiados de Circuito puedan atender el fondo de un incidente de inejecución de sentencia, debe existir previamente una determinación del Juez de Distrito de que no se ha cumplido la sentencia. De ello se sigue que si encontrándose pendiente de resolver ante un Tribunal Colegiado un incidente de inejecución, el Juez de Distrito comunica a dicho órgano jurisdiccional que tuvo por cumplida la sentencia, en virtud de que la autoridad que fue señalada como responsable dio cumplimiento al fallo constitucional, debe estimarse que el incidente ha quedado sin materia, toda vez que ya no subsiste la determinación que lo originó.³²⁷

³²⁵ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 3/2001, registro 190153, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XIII, marzo de 2001, página 94.

³²⁶ Tesis aislada 2a. LXXX/2002, registro 186542, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 458

³²⁷ Tesis aislada XXI.4o.2 K, registro 186245, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1305.

El trámite se inicia ante la misma autoridad que concedió el amparo y protección de la justicia federal, y por lo que hace a la destitución y consignación de la autoridad que no cumple con la ejecutoria, haciendo caso omiso a los requerimientos del Juez de control constitucional lo materializa la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez notificada la sentencia ejecutoriada que concede el amparo, la responsable dispone de 24 horas, para dar cumplimiento a lo que en ella se le ordena o informar del inicio de este. Si no sucede ninguna de esas dos hipótesis, se presume la desobediencia de ésta, por lo que el Juez deberá de requerir al superior inmediato jerárquico para que lo obligue a cumplir, y si no tiene superior a ella misma. A su vez, si el superior jerárquico inmediato no logra que la responsable cumpla, se requiere al superior que se encuentre en el vértice de la estructura de jerarquías. Así, la responsable, el superior inmediato y el superior jerárquico, incurren en responsabilidad solidaria si no cumplen con la sentencia.

Empero, si estas autoridades hacen caso omiso a los requerimiento pronunciados por el Juez Federal, podrá validamente enviar el expediente principal, al Tribunal Colegiado de Circuito para que este requiera a las citadas autoridades, las cuales si no cumplen, enviará el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que esta decida si es procedente separar a la autoridad de la función pública que desempeña, solicitar el desafuero y consignarla penalmente.

Por el contrario, si la responsable rinde los informes en contestación a los requerimientos formulados, el juzgador debe dar vista por tres días al quejoso, para que alegue lo que a su derecho convenga, y debe éste precisar y demostrar en qué consiste el incumplimiento, si existe.

En cambio, si el juzgador determina que las responsables no han incurrido en exceso o defecto de consumación de la ejecutoria, en vista de lo alegado o probado, no se tendrá a las autoridades responsables en desacato de la misma, y la interlocutoria que resuelva el incidente lo declarará infundado, sin perjuicio que el interesado interponga el recurso de queja correspondiente.

En caso que el Tribunal asuma acuerdos de trámite, de naturaleza trascendental o grave y que pueda afectar a las partes, de manera que no sea ésta reparable, procederá el recurso de queja dispuesto por el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo. Cuando se trate de ejecutar las sentencias de amparo, en contra de personas que claramente debieron ser llamadas al juicio y no lo fueron, éstas personas pueden

evitar la indebida afectación de sus derechos e intereses protegidos, mediante la interposición del recurso de queja por incorrecta ejecución, contemplado en el artículo 95, fracciones IV y IX del mismo ordenamiento.

Si el juez de Distrito resuelve el incidente de incumplimiento y da por cumplida la ejecutoria, la parte interesada, en caso de no estar conforme con dicha resolución, puede acudir en *inconformidad*, para que se envíe el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito y decida sobre el particular. Esta instancia de parte interesada deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes de la notificación de la interlocutoria que resuelve el incidente en tal sentido, de no ser así se tendrá por consentida.

Ñ. Repetición del acto reclamado. (Artículos 108 al 113 de la Ley de Amparo). La figura de repetición del acto reclamado a que refiere el artículo 108 de la Ley Reglamentaria de los diversos 103 y 107 de la Constitución Federal, se actualiza en aquellos casos en que concedido el amparo al quejoso, la autoridad responsable insiste en su conducta lesiva, es decir, que en la nueva resolución se base en los mismos motivos y supuestos que sustentaron la que fue materia del acto reclamado.

Luego, de acuerdo con el artículo citado, la repetición del acto reclamado debe denunciarse ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará trámite al incidente que señalan dichos preceptos y dictará resolución, siendo esta última la que, de considerar aquella autoridad que no existió repetición serán materia de la inconformidad que el interesado haga valer, por tanto, la autoridad que conoció del amparo está obligada a pronunciarse acerca de si la responsable incurrió o no en repetición del acto reclamado, para que el Tribunal Colegiado de Circuito, con vista de las alegaciones del interesado, determine si tal apreciación es correcta.

Para estimar acreditada la repetición del acto reclamado, no basta que el acto denunciado produzca el mismo resultado del acto materia de la sentencia de amparo, es decir, que ambos se manifiesten de la misma manera en el mundo exterior; deben compararse los dos actos considerando sus causas, motivos, fundamentos, efectos y demás elementos que los constituyen, cuando de alguno de ellos haya dependido la concesión del amparo; así, si se otorgó el amparo porque la autoridad realizó un acto prohibido por su mero efecto, con independencia de su causa, motivo o fundamento, o de la competencia de su autor, el análisis del segundo acto debe limitarse a verificar si produce el mismo efecto del anterior, para considerar que la autoridad ha incurrido en

repetición del acto reclamado, sin importar sus elementos materiales; por el contrario, si se estimó inconstitucional el acto por estar viciado uno de sus elementos (motivo o fundamento, por ejemplo), el estudio del nuevo acto debe hacerse considerando exclusivamente ese elemento para saber si entre ambos existe o no identidad en ese aspecto, ya que la figura jurídica de repetición del acto reclamado no se estableció para evitar que la autoridad realice, en perjuicio del quejoso, cualquier acto con efectos o resultados parecidos a los que tuvo el acto declarado inconstitucional, sino para impedir que la autoridad desconozca el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de la sentencia de amparo, reiterando una lesión en las mismas condiciones en que antes lo hizo.

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PARA DETERMINAR SI EXISTE, DEBE EFECTUARSE UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA NUEVA RESOLUCIÓN DENUNCIADA COMO REPETICIÓN Y AQUELLA QUE FUE MATERIA DEL FALLO PROTECTOR. Tomando en consideración que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público, resulta ineludible para la autoridad que deba resolver el incidente que por repetición del acto reclamado se le plantee, procurarse todos los elementos de convicción necesarios para el legal pronunciamiento, siendo particularmente necesario allegarse ambas resoluciones, la reclamada y la que se denuncia como repetición, sin perjuicio de otros elementos que pudieran resultar idóneos, a fin de que el juzgador esté en posibilidad legal de efectuar el debido análisis comparativo y determinar así, mediante la correcta valoración de todos los elementos de juicio, si el acto denunciado incurre en los mismos vicios que aquel impugnado en el juicio de garantías y objeto del fallo protector. Consecuentemente, si el Juez de Distrito resuelve el incidente sin tales elementos, procede devolverle los autos para que falle con apego a derecho.³²⁸

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. OBLIGACIÓN DEL JUZGADOR DE AMPARO DE INTERVENIR OFICIOSAMENTE EN EL INCIDENTE RELATIVO, DICTANDO TODAS AQUELLAS MEDIDAS U ORDENANDO LA PRÁCTICA DE LAS DILIGENCIAS NECESARIAS QUE TIENDAN A ESCLARECER SI EFECTIVAMENTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRIÓ O NO EN VIOLACIÓN A LA SENTENCIA DE AMPARO. De la interpretación armónica de los artículos 80, 105, 108

³²⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/98, registro 195558, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VIII, septiembre de 1998, p. 412.

y 111 de la Ley de Amparo, se desprende que el cumplimiento de las ejecutorias de amparo es una cuestión de orden público y que los Jueces de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, no sólo tienen la potestad sino el deber de intervenir oficiosamente, dictando todas aquellas medidas u ordenando la práctica de las diligencias necesarias que tiendan a esclarecer si realmente se ha dado cumplimiento o no a la ejecutoria de amparo. Por ello, no puede considerarse que una interpretación literal de la última parte del primer párrafo del artículo 108 de la Ley de Amparo, conduzca al equívoco de estimar que en estos incidentes sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de resolver allegándose los elementos que estime convenientes, sino que también la tienen el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, dado que atendiendo al principio de derecho de que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, se sigue que la finalidad que persiguen los órganos jurisdiccionales federales, en estos casos, es la misma, esto es, determinar si efectivamente la autoridad responsable incurrió o no en violación a la sentencia de amparo al repetir el acto reclamado, respecto del cual se otorgó la protección constitucional.³²⁹

Partiendo del supuesto de que las autoridades responsables tienen obligación no sólo de realizar los actos que, conforme a su límite de atribuciones, requieran para la eficacia real y práctica del fallo protector, sino de vigilar que los órganos que de ellas dependen ajusten sus propios actos a lo dispuesto en tal fallo; es posible establecer la existencia de la repetición del acto reclamado, y por ende, declarar fundada la inconformidad, cuando éste fue realizado por una autoridad que es inferior de aquélla, en contra de la cual se concedió la protección federal solicitada; sin embargo, si esta autoridad no era el funcionario que emitió el acto sino otro que acaba de asumirlo, aún cuando exista evidencia de que hay repetición del acto reclamado, debe requerirse a éste su cumplimiento, antes de proceder en términos del precepto constitucional sancionador.

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. SI HUBO CAMBIO DE TITULARES, NO CABE APLICARLES LA SANCIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN AUNQUE SE DECLARE FUNDADO EL INCIDENTE, SINO REQUERIR A LOS NUEVOS TITULARES. Cuando resulte fundado

³²⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/99, registro 194480, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo IX, marzo de 1999, p. 161.

el incidente de repetición del acto reclamado y se advierta que hubo cambio de titulares, no procede aplicarles a los nuevos funcionarios la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, sino requerirlos para que dejen sin efectos los actos de reiteración y en su caso, den cumplimiento a la ejecutoria, en términos de lo establecido en la Ley de Amparo.³³⁰

No existe repetición del acto reclamado, cuando la responsable valora otros medios de convicción, que no tomó en consideración en la primigenia sentencia, porque el sustento probatorio en ambas sentencias es distinto. Si una sentencia de amparo concede la protección constitucional contra un acto, porque previa su emisión, debió brindarse garantía de audiencia al quejoso, es claro que si las autoridades revocan la resolución reclamada y comunican a dicho peticionario de garantías el trámite a seguir para ser oído en defensa antes de emitir el nuevo acto, no se está ante la figura de la repetición del acto reclamado. Asimismo, cuando la protección de la Justicia Federal se otorgó por deficiente fundamentación y motivación del acto reclamado, conminándose a la autoridad responsable a dejarlo sin efectos y a dictar un nuevo acto, y fue dejado sin efectos por la responsable, y entre éste y el nuevo dictado no hay identidad en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación que fueron materia de la determinación constitucional. Tampoco en el caso que la autoridad legislativa cree una ley de contenido igual o similar al de la ley declarada inconstitucional, pues la sentencia protectora sólo alcanza a la autoridad aplicadora de la ley, pero no vincula a su creadora en cuanto no trasciende a su vigencia. Tratándose de amparos en el que la sentencia ordena resolver a la responsable con plenitud de jurisdicción, si esta no realiza un acto con idéntico sentido de afectación en contra de la impetrante del juicio de garantías y por la misma razón o motivos que el acto inicialmente impugnado, aun cuando la fundamentación fuere diversa, etcétera.

Este incidente se promueve por el quejoso, en cualquier tiempo después de haberse dictado sentencia, de haber sido favorecido con una resolución judicial protectora de garantías, quien denuncia la repetición del acto reclamado, conociendo del mismo el órgano de control constitucional que la dictó y que a su vez, se tramita. El cual dará vista con la denuncia por el término de cinco días a las partes, para que realicen las alegaciones pertinentes, y resolverá dentro de los quince días posteriores.

³³⁰ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/99, registro 193755, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo IX, junio de 1999, p. 281.

Si estimara que es fundado el incidente por existir repetición del acto reclamado, remitirá el expediente original del juicio de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito de la adscripción para que valore si efectivamente existe repetición del acto reclamado. Empero, si estima que no existe la repetición del acto denunciado; el quejoso, dentro de los cinco días posteriores que haya sido notificado debidamente de esta resolución, podrá inconformarse ante el mismo Juzgador, quien deberá enviar el expediente de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito de la adscripción para que este resuelva en definitiva.

REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. TIENE PREFERENCIA DE TRÁMITE Y ESTUDIO CUANDO EL QUEJOSO DENUNCIA ÉSTA Y, AL MISMO TIEMPO, HACE VALER LA INEJECUCIÓN. Cuando en la etapa de ejecución de una sentencia de amparo se da vista al quejoso con el informe de la responsable acerca de su cumplimiento, y éste en su desahogo manifiesta su disconformidad con dicho cumplimiento, a efecto de que no se tenga por cumplida la ejecutoria, y de manera conjunta denuncia la repetición del acto reclamado, en términos del artículo 108 de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional debe tramitar y resolver primero el incidente de repetición del acto reclamado y, posteriormente, si fuera necesario, proceder al dictado de la resolución en que se tenga o no por cumplida la ejecutoria de amparo en la cual ponderará las manifestaciones del quejoso disconforme. Lo anterior en atención a la naturaleza autónoma que caracteriza a la denuncia de repetición del acto reclamado y al incidente relativo, así como por efectos del principio de instancia inmerso en la solicitud de su tramitación.³³¹

O. Inconformidad con lo resuelto en el incidente de incumplimiento o inejecución. (Artículos 105 al 108 de la Ley de Amparo). De la lectura del artículo 105, tercer párrafo, de la Ley de Amparo se advierte que los requisitos que deben concurrir para la procedencia de la inconformidad son, fundamentalmente: a) Que se promueva por la parte interesada; b) Que se plantee en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo; y c) Que se haga valer dentro del plazo de cinco días. En estas circunstancias, dicho medio de impugnación debe promoverse en contra de la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo y mandó el expediente al archivo como asunto total y definitivamente concluido.

También procede contra la resolución que declara sin materia el cumplimiento de una sentencia por imposibilidad legal, pues tiene como consecuencia que se archive el asunto como concluido, en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, por encontrarse las autoridades responsables, liberadas de la obligación surgida de la sentencia que concedió el amparo; en su caso, por imposibilidad jurídica para cumplirla y, en el otro, por haber dado cumplimiento; de ahí, que, aunque la ley no lo establezca expresamente, procede inconformidad contra el acuerdo que declara sin materia el cumplimiento de una sentencia, por imposibilidad legal para ejecutarla.

INCONFORMIDAD EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARÓ INEXISTENTE O INFUNDADA LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LA SUPREMA CORTE DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE Y EXAMINAR SI SE CONFIGURA O NO LA REPETICIÓN DENUNCIADA. La inconformidad prevista en el artículo 108 de la Ley de Amparo, como el medio de impugnación en contra de las resoluciones que determinan inexistente o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado, se rige por el principio que le da el carácter de cuestión de orden público al cumplimiento de las sentencias de amparo, según se desprende del artículo 113 del mismo ordenamiento ya que, en este caso, si bien no existe contumacia de la autoridad responsable, se pretende salvaguardar que una ejecutoria constitucional no sea burlada con la repetición del acto reclamado. Lo anterior, aunado a lo dispuesto por el numeral invocado en primer lugar, que impone el deber al Máximo Tribunal de resolver allegándose los elementos que estime convenientes, y autoriza a suplir la deficiencia de la queja, aun al extremo de analizar la cuestión ante la falta absoluta de agravios.³³²

INCONFORMIDAD, MATERIA Y LÍMITE DE ESTUDIO. Cuando en el trámite de ejecución de una sentencia concesoria de amparo se promueve la inconformidad, a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, su estudio debe atender de manera circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal; de manera que si el efecto protector del amparo se estableció para que la autoridad responsable cumpliera con lo ordenado, es ilegítima la pretensión del quejoso

³³¹ Tesis aislada 2a. LXXXIX/2003, registro 183719, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVIII, julio de 2003, p. 257.

³³² Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 61/99, registro 193756, novena época, Segunda, S. J. F. y G., tomo IX, junio de 1999, p. 136.

consistente en exigir que, al hacerlo, la autoridad abarcara puntos no especificados en la resolución de amparo, pues al no haber constituido parte de la litis en el juicio de garantías, equivaldría a trastocarla y a dilucidar algo que no se incluyó en la acción constitucional de la que emanó.³³³

Por consiguiente, si un incidente de inconformidad es tramitado de oficio por el Juez de Distrito, presumiendo la inconformidad de la parte quejosa con el auto en que tuvo por cumplida la ejecutoria de garantías, en virtud de las manifestaciones que hizo valer al desahogar la vista del informe de cumplimiento de la autoridad responsable en forma previa al pronunciamiento de tal resolución, el citado incidente de inconformidad es improcedente por no reunir los requisitos de procedibilidad establecidos en la ley de la materia pues éste sólo procede a petición de parte interesada, y no de oficio, contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo.

En la inconformidad, se hará valer cuestiones respecto de la cual no se hubiese pronunciado el Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un incidente de inejecución de sentencia, derivado del mismo juicio de amparo de donde emanó aquélla, para que analice los planteamientos a efecto de lograr el cumplimiento total de la sentencia de amparo.

INCONFORMIDAD. EL PLAZO PARA PROMOVERLA ES EL DE CINCO DÍAS SIGUIENTES AL EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA LA SENTENCIA DE AMPARO O INEXISTENTE LA REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. De la interpretación sistemática de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, en relación con el 24 y el 34 del mismo ordenamiento, se advierte que el plazo de cinco días para interponer la inconformidad en contra de la resolución que tiene por cumplida una sentencia de amparo o inexistente la repetición del acto reclamado, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva pues, por su naturaleza, una notificación sólo puede afectar al notificado cuando ésta surte sus efectos y no antes, de manera tal que los plazos relativos a la impugnación de esa clase de resoluciones, necesariamente tendrán que correr hasta que la notificación haya surtido sus efectos, se diga expresamente o no en el artículo en el que concretamente se prevea el plazo específico, porque al respecto opera la regla general

³³³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 18/2002, registro 187205, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 280.

establecida en el artículo 24, fracción I, de la Ley de Amparo, en el sentido de que el cómputo de los plazos en el juicio de amparo comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento. Al respecto debe destacarse que el conflicto de redacción que existe entre los artículos 24, fracción I, por un lado, y los artículos 105 y 108, por otro, de la Ley de Amparo, en el aspecto a que se hace referencia debe resolverse interpretándolos de tal manera que se coordinen y mantengan su vigencia y aplicación al caso concreto, a fin de que el orden jurídico sea coherente en sus diversas disposiciones y se ajuste a los preceptos constitucionales que tienden a asegurar el exacto cumplimiento de las sentencias de amparo.³³⁴

Ahora bien, el cumplimiento de las ejecutorias es de orden público, pero ello no legitima a cualquier sujeto para que pueda exigir su acatamiento, pues en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo, que implica el que la protección federal que se otorgue proteja sólo a quien o a quienes hayan promovido el juicio de garantías, a su vez produce la legitimación, principalmente del quejoso, para exigir el cumplimiento de las ejecutorias de amparo o para denunciar la repetición del acto reclamado; de ahí que sólo pueda promoverlo la parte beneficiada con la protección federal, que es quien tiene interés en que se cumpla cabalmente la ejecutoria y a quien puede afectarle la resolución que decida sobre el cumplimiento de la sentencia de amparo.

INEJECUCIÓN DE SENTENCIA E INCONFORMIDAD. CUANDO DE LA EJECUTORIA RESPECTIVA O DE LOS AUTOS NO SE DESPRENDEN ELEMENTOS PARA EVALUAR SI SE ENCUENTRA CUMPLIDA O NO, DEBEN DEVOLVERSE LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO PARA QUE TRAMITE UN INCIDENTE INNOMINADO A FIN DE QUE LAS PARTES PRUEBEN Y ALEGUEN LO QUE A SU DERECHO CORRESPONDA PARA QUE AQUÉL ESTÉ EN APTITUD DE DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO DEL FALLO CONSTITUCIONAL. El artículo 105 de la Ley de Amparo establece las instituciones del incidente de inejecución de sentencia y la *inconformidad* como mecanismos procesales relacionados con el cumplimiento de un fallo constitucional; sin embargo, en ambos casos, se requiere para su tramitación que en la propia sentencia haya quedado precisado su efecto concreto y

³³⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 77/2000, registro 191372, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, agosto de 2000, p. 40.

los actos que debe llevar a cabo la responsable para acatarlo, así como que del expediente se desprendan los elementos para evaluar si la ejecutoria se encuentra cumplida o no; por tanto, si de ésta y de las constancias respectivas no se desprenden elementos concretos para determinar tal circunstancia y, por lo mismo, si existe contumacia de la autoridad responsable en el incidente de inexecución o indebido cumplimiento del fallo constitucional en el caso de inconformidad, deben devolverse los autos al Juez de Distrito para que tramite un incidente innominado en el que precise el alcance material y concreto del fallo constitucional y, en su caso, se pronuncie sobre si la ejecutoria está cumplida o no, valorando los elementos probatorios allegados por las partes, conforme a lo prescrito por los artículos 358 a 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado en forma supletoria al amparo, como lo ordena el artículo 2o. de la ley de la materia.³³⁵

En consecuencia, la inconformidad que previene el párrafo tercero del artículo 105 de la Ley de Amparo procede cuando el Juzgado de Distrito tiene por cumplida la sentencia de amparo indirecto, de modo que el supuesto de procedencia es que se formule inconformidad en contra de la resolución que la tenga por cumplida, y si no existe pronunciamiento en ese sentido, debe declararse improcedente la inconformidad y devolverse los autos para que se subsane esa irregularidad. Destaca, además, que el Juzgado Federal no debe remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de la adscripción, cuando no ha determinado expresamente si la sentencia está cumplida o no, ya que la falta de esta resolución provoca que se ordene la devolución de los autos para ese fin, y esto implica un retardo en la solución de los asuntos que debe evitarse.

Para concluir el rubro de los incidentes es oportuno decir que, la tramitación de los incidentes de **inejecución, inconformidad y repetición del acto reclamado**, debe iniciarse ante el Juzgado de Distrito que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal; sin embargo, conocerá y resolverá de los mismos el Tribunal Colegiado de Circuito de la adscripción, atendiendo a lo dispuesto por el punto IV del Acuerdo General 5/2001,³³⁶ de veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que

³³⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2000, registro 191611, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XII, julio de 2000, p. 67.

conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para evitar posibles confusiones en su interpretación y aplicación, y a su vez, unificar e integrar los criterios emitidos; derogando los mencionados en última instancia. En el Acuerdo General 5/2002, el Pleno de nuestro máximo Tribunal sostiene, en lo conducente al estudio de los incidentes de repetición del acto reclamado, inejecución e incumplimiento, las siguientes consideraciones:

CONSIDERANDO:

...

DÉCIMO TERCERO. Que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional;

...

DÉCIMO QUINTO. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde al presidente de la Suprema Corte de Justicia tramitar los asuntos de la competencia del Tribunal Pleno y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los respectivos proyectos de resolución; y, en los términos del artículo 25, fracciones I y II, de la misma ley, facultades análogas corresponden a los presidentes de las Salas respecto de los asuntos de la competencia de éstas.

En consecuencia, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente

ACUERDO:

TERCERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:

...

V. La aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

³³⁶ Acuerdo 5/2001, registro 745, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, S. J. F. y G., tomo XIV, julio de 2001, p. 1161. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001.

...

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

...

IV. Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.

...

SÉPTIMO. Cuando ingrese un número importante de amparos en revisión y de amparos directos en revisión en los que se planteen problemas análogos de inconstitucionalidad de leyes, la Subsecretaría General de Acuerdos turnará a las ponencias diez asuntos sobre el mismo tema y avisará al Ministro o a los Ministros a los que les corresponda, a fin de que, a la brevedad posible, se elaboren los proyectos relativos y el Tribunal Pleno o, en su caso, las Salas puedan resolverlos y establecer las jurisprudencias respectivas; entonces, la propia subsecretaría procederá a remitir los restantes a los Tribunales Colegiados de Circuito conforme a lo dispuesto en el punto quinto, fracción II, del presente acuerdo.

...

DÉCIMO. La remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetará, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, a las siguientes reglas:

I. Los amparos en revisión, los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado, así como las inconformidades se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva.

Cuando en el circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno.

Cuando los asuntos sean numerosos se distribuirán equitativamente;

...

DÉCIMO QUINTO. Al radicar y registrar los incidentes de inejecución y las denuncias de repetición del acto reclamado, los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo o a quienes se impute la repetición, con copia a su superior

jerárquico, en su caso, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, o le expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia o con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que, en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el Juez Federal.

DÉCIMO SEXTO. En las hipótesis establecidas en la fracción IV del punto quinto de este acuerdo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito estimen que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, deberán remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas.

...

Lo transcrito dispone la forma y ante quien se tiene que promover los incidentes estudiados, a fin de que la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se encargue de aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de los amparos directos, cuya tramitación será ante la Sala que corresponda, y la Suprema Corte sólo actuará en los términos precisados en éste párrafo. Así, la sanción que se imponga a las autoridades que incumplan con la sentencia protectora de garantías constitucionales, prevista por el citado en el párrafo anterior, es aplicable a toda autoridad, puesto que el precepto citado no dispone o hace una catalogación de cuales quedan fuera de su alcance.

SENTENCIAS DE AMPARO. LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SON APLICABLES A TODO TIPO DE AUTORIDADES QUE INCUMPLAN INEXCUSABLEMENTE AQUÉLLAS, INCLUSO LAS QUE HAYAN SIDO ELECTAS POR SUFRAGIO UNIVERSAL Y DIRECTO. El precepto constitucional en cita es categórico al establecer que cuando la autoridad responsable insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la ejecutoria de amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime inexcusable su cumplimiento, aquélla quedará inmediatamente separada del cargo y será consignada ante el Juez de Distrito que

corresponda para que sea castigada por la desobediencia cometida, sin hacer distinción respecto del origen del cargo autoritario, operando así el principio de que en donde la ley no distingue, no debe hacerlo quien la aplica; por tanto, si una autoridad electa por sufragio universal y directo se colocó de manera inexcusable dentro de la hipótesis que prevé la citada fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun a ella deben aplicársele, necesaria e indefectiblemente, aquellas medidas de apremio constitucional.³³⁷

Finalmente, el juicio de garantías descansa cuando se resarce el estado de derecho, puesto que su grandeza le permite derrumbar castillos mal cimentados y derrocar gigantes despóticos que con máscara de aparente legalidad actúan en detrimento del gobernado.

³³⁷ Tesis de jurisprudencia P. XXII/2002, registro 187080, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 15.

CAPÍTULO CUARTO

LAS PARTES. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD.

1. Fundamento legal y definición.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a las autoridades para que resuelvan los conflictos que se presenten entre particulares o éstos con los órganos del gobierno; y también a las personas, para que el reclamo de sus pretensiones se sometan a la decisión de los órganos jurisdiccionales expeditos para tal tarea. No es concebible un proceso contencioso, de orden diverso, sin que concurra una parte haciendo valer sus pretensiones y otra resistiéndose de ellas, porque simplemente no existiría un juicio de esa naturaleza.

La concreción del concepto parte no sólo tiene importancia teórica, sino que es indispensable para la solución de problemas prácticos, primordiales.³³⁸ El juicio de amparo indirecto no escapa de esto, en el que la quejosa sostiene la pretensión constitucional en contra de los actos pronunciados por la autoridad responsable. Son las dos personas más importantes del drama judicial, el protagonista y el antagonista, cuyo contraste dialéctico constituye la ocasión y la fuerza motriz del proceso,³³⁹ con independencia que en el juicio constitucional también intervenga el tercero perjudicado y el Ministerio Público. En razón que los Juzgadores valoran la constitucionalidad de los actos a la luz de las constancias que obran en los expedientes, y no atendiendo a los argumentos expuestos por los citados en última instancia.

El concepto de parte deriva del concepto de proceso y de la relación procesal. Así, puede ser parte aquél que pide en propio nombre (o en cuyo nombre se pide) la actuación de una voluntad de la ley, y aquél frente al cual es pedida,³⁴⁰ porque si las partes tiene necesidad del proceso, él proceso tiene necesidad de las partes, y de ahí que la relación es circular.³⁴¹

³³⁸ Chiovenda, Giuseppe, *Curso de Derecho Procesal Civil*, Primera Serie, Volumen 6, México, Oxford, 2000, p. 321.

³³⁹ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 171.

³⁴⁰ Chiovenda, Giuseppe, *op. cit.*, p. 322.

³⁴¹ Carnelutti, Francesco, *Derecho Procesal Civil y Penal*, Primera Serie, Volumen 4, México, Oxford, 2000, p. 63.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La noción de parte está, por tanto, vinculada con la discordia, que a su vez es el presupuesto psicológico del proceso;³⁴² es por eso, que aquellos que están ante el juez para ser juzgados, son partes.³⁴³

La palabra partes indica las personas sobre entre las cuales versa el litigio ante el Juez, es una de las palabras, frecuentes en el lenguaje procesal, cuya etimología alude a los orígenes primitivos del proceso, concebido como una lucha legalizada a presencia de un arbitro neutral; se llama parte a los contendientes en el proceso, en el mismo sentido en que se habla de parte en todos los casos en que hay una contraposición de adversarios que compiten entre sí para la obtención de una victoria; en un duelo, en un torneo caballeresco, en una competencia gimnástica, en una lucha política de los partidos o de las fracciones.³⁴⁴

La persona que propone la demanda, y la persona contra quien se la propone, adquieren sin más, por este único hecho, la calidad de partes del proceso que con tal proposición se inicia; aunque la demanda sea infundada, improponible o inadmisibile (circunstancias todas ellas que podrán tener efectos sobre el contenido de la providencia), basta ella para hacer que surja la relación procesal cuyos sujetos son precisamente las partes. Las partes son el sujeto activo y el sujeto pasivo de la demanda judicial.³⁴⁵

A este aspecto, se añade que las partes no sólo soportan el proceso, sino que también obran en el proceso, teniendo una posición activa de ellas además de pasiva. Es una posición activa en el juicio constitucional, cuando echan andar el quejoso o agraviado la maquinaria del Poder Judicial de la Federación o excepcionalmente los tribunales del fuero común, con el planteamiento de una pretensión constitucional, apoyada por medio de argumentos y pruebas que permiten al juez resolver lo más justo que se pueda; en tanto, que la posición pasiva se presenta, en la actitud que las partes asumen de esperar la resolución que éste emita.

³⁴² Carnelutti, Francesco, *Cómo se Hace un Proceso*, 4ª edición, México, Colofón, 1996, p. 43.

³⁴³ Carnelutti, Francesco, *Las Miserias del Proceso Penal*, México, Cárdenas, 2001, p. 28.

³⁴⁴ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 172.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 174.

Recodemos, que cuando el derecho no se cimienta en la reciprocidad, se desvanece el fundamento de la observancia de ley.³⁴⁶ En este orden ideas, es preciso enfatizar que el artículo 17 de nuestra máxima norma jurídica, no es el fundamento constitucional de las partes en el juicio de amparo; pero sí sobresale de otros, en el sentido que es ahí donde el Estado se obliga a contar con tribunales diversos al servicio de los justiciables y éstos a su vez, evitar conductas de autodefensa, porque se romperían el estado de derecho prevaleciendo la inestabilidad. Es pues, el precepto que procura evitar la autodefensa de las personas, cualesquiera que sean, para reclamar el derecho controvertido en contra de otras.

La autodefensa se caracteriza porque uno de los sujetos en conflicto (trátese de persona individual, asociación obrera o patronal, consorcio económico, partido político oficial, profesión o cuerpo, Estado nacional, etcétera), y aún a veces los dos, como el duelo o en la guerra, resuelven o pretenden resolver el conflicto pendiente con el otro, mediante su acción directa, en lugar de dirigirse, de la acción dirigida, hacia el Estado a través del proceso.³⁴⁷

El juicio de amparo no procede de oficio, independientemente de la magnitud del acto de autoridad, pues como lo señalamos en el apartado concerniente al principio de instancia de parte agraviada, se necesita que alguien acuda ante los tribunales en busca del amparo y protección de la justicia federal. Por ello, si pretendiéramos encontrar el fundamento constitucional de las partes, tendríamos que retomar los artículos 103 y 107, fracciones I y VII, de la Constitución Federal. En los citados preceptos solo se aprecian dos partes que intervienen en juicio, el quejoso y la autoridad responsables, diríamos, las partes principales del juicio constitucional,³⁴⁸ sin demérito de las restantes, el tercero perjudicado y el Ministerio Público, que éste último como actualmente lo encontramos es una figura ociosa en el amparo administrativo.

Al respecto el artículo 5 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Constitución Federal, establece quienes pueden tener el carácter de

³⁴⁶ Benson, Bruce, *Justicia sin Estado*, Madrid, Unión Editorial, 2000, p. 57.

³⁴⁷ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición, y autodefensa, contribuciones al estudio de los fines del proceso*, 3ª edición, 1ª reimpresión, México, U.N.A.M., 2000, p. 50.

³⁴⁸ Dorantes Tamayo, Luis, *Elementos de Teoría General del Proceso*, 4ª edición, México, Porrúa, p. 272.

arte dentro de un juicio de garantías, indirecto o directo, con independencia de que por naturaleza de los actos reclamados puede haber o no, como parte, tercero perjudicado.

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

I. El agraviado o agraviados;

II. La autoridad o autoridades responsables;

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

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

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

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

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

Es lógico que dentro de un juicio contencioso deben existir las partes; así, parte, es toda persona física o jurídica colectiva, a quien la ley aplicable reconoce y otorga tal facultad, para acudir ante los órganos jurisdiccionales en busca y protección de la justicia federal; aquellas a las que se someten sus actos al estudio de constitucionalidad y que con ellos pueden vulnerar garantías constitucionales; las personas que se pudiesen ver favorecidas con ese acto de autoridad que se sometió al estudio de constitucionalidad y que pretenderá durante el juicio que dicho acto sea

declarado constitucional; y finalmente el Ministerio Público Federal, que es una figura que adorna el juicio, algo así, como las esferas de un árbol de navidad.

Sin embargo, no debemos confundir a las partes, con los auxiliares de la impartición de justicia, testigos y peritos, ya que éstos conforme a derecho deben carecer de interés en el juicio, conduciéndose imparcialmente. Nos encontramos entonces que en el proceso de amparo se va a dar una relación jurídico procesal, inicialmente con la presentación de la demanda, cuando una parte, mediante el ejercicio del derecho de acción pone en movimiento la actividad de las autoridades jurisdiccionales, dándose el perfeccionamiento al momento en que la autoridad responsable rinde su informe con justificación, y se emplace al tercero perjudicado, si lo hay, y al Ministerio Público de la Federación adscrito.

Las partes son los sujetos parciales de la relación jurídica procesal, porque tienen un interés en conflicto, el cual buscaran por todos los mecanismos legales y a veces extralegales, que prevalezca, y los sujetos procesales imparciales, son componentes del organismo jurisdiccional, cuya función propia es aplicar el derecho y, en consecuencia, son imparciales en la contienda, porque no tienen ningún interés personal que defender.³⁴⁹

En este orden de ideas, analicemos a los sujetos parciales de la relación jurídico procesal en el juicio de garantías, haciéndolo en el orden que lo contempla el precepto legal transcrito.

2. El agraviado o quejoso.

El artículo 5º de la Ley de Amparo sólo refiere al concepto de agraviado, pero en la totalidad de dicha norma, se desprende la utilización del concepto quejoso, como se aprecia de los artículos 21, 23, 28, 30, 41, 49, 51, 57, 73, 74, 76 Bis, 81, 95 - 97, 104, 105, 111, 114, 116, 123, 124 Bis, 125, 126, 130-132, 134, 138, 141, 143, 146, 149, 155, 156, 158, 160, 163, 166, 172, 178, 183, 201, 210, 211, 220, 223, 224, 230, 233, y de otros transitorios. Sin que pase de nuestro alcance, que puede existir alguna distinción doctrinaria, pero a nada práctico nos conduciría dilucidar al respecto, por el

³⁴⁹ Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, tomo I, p. 322.

objeto de nuestro estudio, y porque creemos aceptable usar indistintamente ambos conceptos, quejoso o agraviado.

El gobierno se manifiesta constantemente con los gobernados, pero en esta interrelación infranqueable e inquebrantable, se pueden ocasionar perjuicios a éstos en la esfera jurídica que les reconoció el mismo, ya en forma escrita o mediante derecho consuetudinario. Situación que da nacimiento para que el afectado por el acto de autoridad, acuda ante los órganos jurisdiccionales competentes, solicitando le sea restituido en sus derechos o que la autoridad no los desatienda. A ésta persona se le puede denominar como afectada, ofendida, vulnerada, vejada, opacada, mancillada, transgredida, etcétera, por un acto de autoridad, antes de acudir al juicio de garantías; porque suele suceder que en ocasiones solucionan las diferencias con el Estado por vía alternativa política, y no lo encaran ante los Juzgados Federales, por intereses difíciles de entender.

Es pues, la persona que confía en el estado de derecho la que sufriendo un acto de autoridad que considera no cumple con lo estipulado en la Constitución Federal, puede acudir al juicio de amparo en busca de solución al conflicto legal, y se le denomina indistintamente quejoso o agraviado.

Así, el quejoso o agraviado, es toda persona física o jurídica colectiva privada o pública, que sufre un perjuicio directo en sí misma, o patrimonio derivado de una ley o acto de autoridad que implica violación de las garantías constitucionales, o a través de la invasión de la soberanía o esfera de competencia, de la Federación, Estados o Distrito Federal, según sea el caso, que acude ante los órganos de control constitucional en busca de la protección federal, sujetándose a los principios rectores del amparo y a las restricciones para hacerlo, en el supuesto de las jurídicas colectivas oficiales. De lo que encontramos tres clase de quejosos o agraviados, las personas jurídicas individuales o físicas, que no reviste mayor complejo distinguirlos; las jurídicas colectivas privadas sujetas al derecho común, y las jurídicas colectivas publicas, que dependen del Estado.

A. Persona jurídica individual. Es la persona natural desde el punto de vista jurídico, en sentido estricto, el ser humano, en cuanto se considera la dignidad jurídica que como tal merece. Hay un deber general de respeto a la persona que cuando se infringe, origina acciones tendentes al resarcimiento de la misma.

La palabra proviene del etrusco *phersu*,³⁵⁰ que pasa al latín como *personare*, que a su vez significa producir sonido; *persona* se denomina la máscara complementada con una especie de bocina con la finalidad de aumentar la voz, usada por los actores griegos y romanos. Por extensión, el término se utilizó para designar al actor y también al personaje que representaba. En el lenguaje jurídico sirvió para nombrar al sujeto de derecho, al titular de derechos y obligaciones. En el derecho romano la persona puede ser de dos clases: persona física o persona moral o jurídica.³⁵¹

La doctrina dominante distingue dos categorías de personas, unas reales, que son seres vivientes, pero únicamente los individuos de la especie humana son personas, los animales no; y otras ficticias, que tienen existencia imaginaria.³⁵²

En el campo de lo jurídico la persona, expresa el sujeto de las relaciones jurídicas, por tanto, el sujeto de los deberes jurídicos y de los derechos subjetivos. Es pues, la persona física expresión de la esencia del ser humano, del individuo humano, que contiene muchísimos y muy variados ingredientes sociales, como es lo aprendido de los demás, las configuraciones debidas a la presión colectiva, las huellas de las experiencias en el trato con el prójimo, las necesidades suscitadas por el contagio o imitación, el carácter que imprime el oficio o la profesión, las actitudes determinadas por las creencias y convicciones, la influencia de los múltiples grupos que influyen en éste.

No es un punto de partida vacío de actos, no es una especie de mera conexión o enlace entre ellos, sino que es un ser concreto, sin el cual no podríamos encontrar nada más que esencias abstractas.

La persona física, goza de su propio mundo individual, al que pocos pueden acceder, porque tiene una dimensión irreductiblemente individual, individualísima e insustituible. No se puede hablar de la persona física sin referirnos al hombre que es algo real, tiene naturaleza, participa de las leyes naturales de la realidad. Además es titular de albedrío y valores morales. Es un individuo que goza de vida biológica, con un grado de elevación potencial, en los confines de los animales y vegetales, que desempeña un papel como ser sociable; posee ideales que sólo él es capaz de dedicar

³⁵⁰ Bialostosky, Sara y Agustín Bravo González, *Compendio de Derecho Romano*, 3ª edición, México, Pax, 1970, p. 28.

³⁵¹ Morineau Iduarte, Marta y Román Iglesias González, *Derecho Romano*, México, Harla, 1987, p. 38.

sus facultades espirituales a esas ideas queridas, por esa razón es el más alto del mundo animal y vegetal.

Esta clase de personas, están vinculadas con el orden que establece la vida, por virtud de un sistema jurídico y autónomo.³⁵³ La persona jurídica individual es la expresión unitaria y sintética de los derechos y deberes de un hombre.

No pasa desapercibido, que el hombre como tal puede existir sin que se le denomine persona física, pero para que ésta última tenga repercusión legal, y a los humanos se les considere de esa forma, es necesaria la construcción del pensamiento jurídico para dicha referencia.

La identificación del hombre con la persona física tiene la peligrosa consecuencia de oscurecer un principio fundamental en una ciencia jurídica libre de ficciones,³⁵⁴ pero consideramos que es una de las maneras de lograr que se establezcan diferencias notables entre éstas y aquéllas, porque al final de cuenta, quien crea las dos, es el hombre, la primera, comprometiéndose como individuo; y la segunda, aceptando el compromiso de una ficción en la cual el individuo es responsable final y quien sufre las consecuencias.

La distinción entre las personas físicas y jurídicas colectivas, se plasmó en el Código Civil Federal, en un título especial dedicado a las personas físicas, que a saber son las posteriores:

Artículo 22. La capacidad jurídica de las **personas físicas** se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.

Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 24. El mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley.

³⁵² Planiol, Marcel y Georges Ripert, *Derecho Civil*, primera serie, volumen 8, México, Oxford, 2000, p. 61.

³⁵³ Del Vecchio, Giorgio, *Teoría del Estado*, Barcelona, Bosch, 1956, p. 97.

³⁵⁴ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª edición, México, U.N.A.M., 1995, p. 112.

Se nota de los artículos transcritos, elementos que distinguen a las personas físicas de las jurídico colectivas, como es el nacimiento, muerte, concepción, dignidad, integridad, familia, minoría y mayoría de edad, interdicción e incapacidad, que es atribuible al humano, y no a una ficción.

Basándonos en lo expuesto, se supone que esta clase de personas pueden intentar a nombre propio o en representación de otros, el juicio de amparo, como lo corrobora el artículo 4, de la Ley aplicable, que prescribe que únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley reclamada, lo que se relaciona con el numeral 78, del mismo ordenamiento, en cuanto a que las sentencias de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado.

Tratándose de las personas físicas que pueden acudir a solicitar amparo, el Juzgador debe ser cuidadoso cuando quien lo solicita es un **menor de edad**, porque en estos casos excepcionales, tendrá la obligación de sujetarse a lo establecido por el artículo 6, de la Ley de Amparo, que faculta al menor de edad pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante, cuando éste se encuentre ausente o impedido, caso en el cual, el juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio y solamente si hubiese cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda. Por tanto, si un menor de catorce años solicita amparo y en la demanda designa representante, el Juez de distrito está obligado acordar lo correspondiente, y si no lo hace a proceder en términos del precepto señalado, pues lo contrario trae como consecuencia violación a las reglas esenciales del procedimiento que rigen el amparo, porque en realidad el juicio fue promovido y tramitado a instancia de un menor de edad, que carece de **capacidad jurídica** y no puede legalmente litigar en el juicio de garantías, ya que la ley sólo permite que los menores interpongan la demanda de amparo, pero no que intervengan por sí mismos durante la tramitación del juicio.

Hemos utilizado la palabra **capacidad** y es preciso indicar de que se trata, a efecto de facilitar el estudio de las partes en forma integral, por la estrecha relación que guarda con este concepto. Para mejor comprensión es necesario señalar que podemos dividir la capacidad general en dos rubros, **capacidad de goce y capacidad de ejercicio o de obrar**; la primera se materializa al nacer y se pierde al morir, pero se

adquiere desde el momento de la concepción; así toda persona es favorecida con la capacidad de goce pero no de ejercicio, para contraer obligaciones y comparecer a juicio en forma personal, pues tratándose de menores de edad, debe hacerse a través de quienes ejercen la patria potestad sobre su persona y administran sus bienes, ya que son ellos quienes tienen la representación legítima, como es el padre y la madre, el abuelo y la abuela paternos, o el abuelo y la abuela maternos. Patria potestad que se ejerce sobre los hijos menores no emancipados, mientras tanto no alcancen la mayoría de edad que comienza a los dieciocho años, a partir de cuando pueden disponer libremente de su persona y bienes.

En cambio, la capacidad de ejercicio se adquiere cuando se cumple la mayoría de edad, y a partir de ese momento la persona puede ejercer sus derechos, disponer libremente de su persona y de sus bienes. En conclusión, la capacidad de goce, es la cualidad de ser sujeto de derechos y, por consiguiente, es inherente e inseparable a toda persona, y la capacidad de ejercicio, consiste en la posibilidad de efectuar manifestaciones de voluntad jurídicamente eficaces; dicha capacidad de obrar tiene casos de excepción específicos, como son la interdicción, la minoría de edad, la falta de personalidad, mismas que constituyen un impedimento para efectuar actos jurídicos por sí mismo, como comparecer a juicio a deducir sus derechos.

Entonces, la persona establecida en la minoría de edad, situación que se encuentra quien todavía no ha cumplido la edad que la ley considera necesaria para la obtención de la emancipación por mayoría de edad, tiene una capacidad de obrar limitada, pues aunque hay actos que la ley puede permitirle celebrar por sí sólo, la regla general es que el menor de edad se encuentre bajo la patria potestad de sus padres o, en su defecto la guarda de un tutor. Unos u otro le representarán para todos los actos que la ley no le permite llevar a cabo por sí mismo.

A pesar de su situación, la ley no ignora que el menor, según su edad y condiciones de madurez, puede realizar actos eficaces en el ámbito jurídico. Así, puede aceptar donaciones puras, que no impliquen obligaciones por su parte o estén sometidas a condición, ejercitar derechos de la personalidad, firmar una obra literaria o una partitura musical de las que sea autor, adquirir la posesión de los bienes o reconocer hijos. Empero, los actos que lleve a cabo un menor de edad, sin tener capacidad para ello, son impugnables por sus representantes legales o por él mismo

cuando alcance la mayoría de edad. Pero no son radicalmente nulos, pues mientras no sean impugnados, son considerados válidos por el derecho.

Lo opuesto a la minoría de edad es la mayoría e edad. La que se alcanza siempre que la persona no padezca una enfermedad o deficiencia psíquica que le impida gobernar sus actos por sí misma, la adquisición de la plena capacidad de obrar, o lo que es lo mismo, la posibilidad de que la persona al conseguirla ejercite por sí misma sus derechos y obligaciones. A partir de la mayoría de edad, se puede comprar y vender, donar, arrendar, prestar, tomar dinero a préstamo; contratar, en definitiva. Se le pueden, por idénticas razones, exigir responsabilidades en el cumplimiento de los compromisos que surgen en tales contratos, así como por los actos lesivos no contractuales que realice. En el aspecto político, puede votar en elecciones y ser elegido para desempeñar cargo público. Se puede decir que, mientras no exista una norma excepcional, la persona mayor de edad puede hacer todo aquello que resulta cotidiano en derecho.

Sin embargo, la capacidad procesal relativa al juicio de amparo ha merecido una reglamentación especial para suprimir en él determinadas incapacidades que rige en el derecho común, y sobre todo para hacer más fácil la promoción o consecución del juicio de amparo, a fin de proteger a las personas de las violaciones constitucionales que las perjudican.³⁵⁵

Solamente se justifica que un menor de edad acuda a juicio en forma personal, cuando se trata de pedir amparo, ya que en estos casos está en juego la violación directa de un derecho fundamental, aunque las consecuencias puedan ser de cualquier naturaleza, aún las económicas.

A diferencia de lo que sucede con el menor de edad, cuya capacidad en el juicio de amparo la ley respectiva la contrae al mero acto procesal de deducción de la acción, tratándose de personas en estado de interdicción, se aplica en términos estrictos la regla del derecho común, en el sentido de que éstas no pueden comparecer por sí misma en juicio, ni siquiera intentar la acción de amparo, por lo que por ella deben hacerlo sus representantes legales. Consiguientemente, como la Ley de Amparo no consigna una

³⁵⁵ Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Practico del Juicio de Amparo*, 2ª edición, México, Porrúa, 1970, p. 66.

excepción expresa al principio que establece la capacidad procesal del individuo sujeto a interdicción que no sea menor de edad, debe aplicarse al juicio de garantías la regla de derecho común a que hemos hecho referencia.³⁵⁶

En esta tesitura concluimos parcialmente, que todas las personas físicas pueden acudir ante la justicia federal en busca y protección de los derechos fundamentales, bajo las condiciones que el artículo 6 de la Ley de Amparo dispone, si se trata de menores de edad. Minoría de edad, que se debe tomar en cuenta en términos del Código de los Códigos Civiles de las entidades federativas.

MENORES. REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOMBRARLES UNO CUANDO SUS PADRES O LEGÍTIMOS REPRESENTANTES TENGAN INTERESES OPUESTOS A LOS SUYOS.

Aunque de acuerdo con la legislación civil los padres, tutores o quienes ejercen la patria potestad sobre los menores de edad son sus representantes legítimos, si en el juicio de amparo promovido por un menor o en favor de él, la persona que lo representa con cualquiera de las calidades mencionadas tiene intereses contrarios al menor representado, es evidente que tal representante se encuentra impedido para ejercer esa representación en el juicio, como ocurre en el caso en el que los padres del menor (representantes en el juicio de garantías), tienen el carácter de inculpados en la averiguación previa de la que deriva el acto reclamado por un delito cometido en agravio del propio menor representado, y pretenden obtener la protección constitucional para que se deje insubsistente dicho acto y recuperar así la custodia del menor; por tanto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe nombrar al menor un representante especial, a fin de que sea éste el que intervenga en el juicio y lo represente debidamente, pues ante la posibilidad de la existencia de un conflicto de intereses entre el menor y quien ejerce sobre él la patria potestad, se hace necesario garantizar que contará con una representación imparcial, dirigida de manera absoluta a la defensa eficaz de sus derechos en el juicio de garantías.³⁵⁷

³⁵⁶ Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 357.

³⁵⁷ Tesis aislada III.1o.P.50 P, registro 186220, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1324.

En tanto, si una persona acude a juicio por su propio derecho, esta **legitimada en la causa**, porque ejerce un derecho que le asiste en lo individual; mientras que si lo hace en nombre de otro individuo, es decir en representación de, a parte de tener la obligación de acreditar ante el órgano jurisdiccional, a través del medio legal correspondiente como es un poder notarial, que efectivamente le ha sido conferida dicha representación, se considera que esta **legitimado en el proceso**, ya que defiende un derecho inherente a su representado, aún cuando lo que solicita sea lo mismo.

Doctrinalmente puede concluirse que la *legitimatio ad causam*, se identifica con la vinculación de quien invoca un derecho sustantivo que la ley establece en su favor que hace valer mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales, cuando ese derecho es violado o desconocido. La *legitimatio ad processum* es la capacidad de actuar en juicio, tanto por quien tiene el derecho sustantivo invocado como por su legítimo representante o por quienes puede hacerlo como sustituto procesal.³⁵⁸

Por ejemplo, si la persona que ocurre en amparo dice ser padre de un menor de edad, esta obligado a demostrarlo a través del acta de nacimiento u otro medio fidedigno de su dicho, pues la legitimación con que se ostenta es derivada de un derecho original al menor, que no puede practicarlo por falta de capacidad de ejercicio, pero que las normas jurídicas le reconocen a otros la facultad para hacerlo.

LEGITIMACIÓN "AD-CAUSAM" Y LEGITIMACIÓN "AD-PROCESUM". La legitimación en el proceso y la legitimación en la causa son situaciones jurídicas distintas, toda vez que la primera de ellas, que se identifica con la falta de personalidad o capacidad en el actor, se encuentra referida a un presupuesto procesal, necesario para el ejercicio del derecho de acción que pretenda hacer valer quien se encuentre facultado para actuar en el proceso como actor, demandado o tercero; la falta de personalidad se refiere a la capacidad, potestad o facultad de una persona física o moral, para comparecer en juicio, a nombre o en representación de otra persona, en los términos de los artículos 44 a 46 del Código de Procedimientos Civiles, por lo que si no se acredita tener personalidad, "legitimatio ad procesum", ello impide el nacimiento del ejercicio del derecho de acción deducido en el juicio; es decir, la falta de dicho requisito procesal

³⁵⁸ Becerra Bautista, José, *El Derecho Procesal en México*, 14ª edición, México, Porrúa, 1992, p. 59.

puede ser examinada oficiosamente por el Juez de la instancia, conforme lo dispone el artículo 47 del Código de Procedimientos Civiles, o bien opuesta como excepción por el demandado en términos de lo preceptuado por la fracción IV del artículo 35 de dicho ordenamiento, en cuyo caso, por tratarse de una excepción dilatoria que no tiende a destruir la acción ejercitada, sino que retarda su curso, y además de previo y especial pronunciamiento, puede resolverse en cualquier momento, sea durante el procedimiento o en la sentencia; en cambio, la legitimación activa en la causa es un elemento esencial de la acción que presupone o implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad del derecho que se cuestiona, esto es, que la acción sea entablada por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional; por tanto, tal cuestión no puede resolverse en el procedimiento sino únicamente en la sentencia, por tratarse de una cuestión de fondo, perentoria; así, estima este Tribunal Colegiado que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación alude a que la legitimación puede estudiarse de oficio en cualquier fase del juicio, se refiere a la legitimación "ad procesum", no a la legitimación ad causam. En consecuencia, si la parte demandada niega el derecho que hace valer la parte actora, por considerar aquella que ésta no es la titular del derecho litigioso, resulta inconcuso que se trata de una excepción perentoria y no dilatoria que tiende a excluir la acción deducida en el juicio, por lo que tal cuestión debe examinarse en la sentencia que se llegue a pronunciar en el juicio.³⁵⁹

Ahora bien, si la persona que goza de capacidad para acudir a juicio realiza tal actividad, es lógico que su situación cambia, pues existe en ese momento un vínculo entre éste con el órgano jurisdiccional de control constitucional, de donde surge el concepto de **personalidad**, que es la situación que guardan las partes, agraviado o quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado, Ministerio Público de la Federación, auxiliares de las partes - apoderado, mandatario, autorizado, etcétera- en el juicio y que implica cualidad reconocida por el juzgador a un sujeto para que actúe eficazmente en el proceso. Digamos que la personalidad es el ineludible reconocimiento que de las partes hacen los órganos jurisdiccionales.

La personalidad y la representación se encuentran muy ligados y respecto de estas cuestiones se dan problemas que es de interés analizar. El espíritu general que sigue la

³⁵⁹ Tesis aislada, registro 248443, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F., tomo 199-204, sexta parte, p. 99.

Ley de Amparo es el de no conceder importancia a las formalidades comunes que establecen las leyes, particularmente en relación a la representación.³⁶⁰

Por la importancia que reviste la personalidad de las partes, es obligación del Juez realizar su estudio de oficio y no esperar que alguna de ellas lo haga valer, si de la presentación de la demanda se advierte esa situación.

PERSONALIDAD EN EL AMPARO. SU ESTUDIO DE OFICIO. La personalidad, como calidad con la que una o varias personas ocurren al juicio de garantías, debe examinarse en todo caso por el juzgador aun en los amparos promovidos a nombre de un núcleo de población, pues es la base fundamental del procedimiento; de ahí que si el juez de Distrito del conocimiento analiza de oficio la personalidad del quejoso o quejosos, no significa que actúe indebidamente con "rigor formalista", sino simplemente que examina el requisito procesal a que se refiere el artículo 4o. en la Ley de Amparo, y que toma en consideración lo dispuesto por los artículos 12 y 13 de la misma Ley, preceptos que, con el citado artículo 4o., regulan lo relativo a la personalidad de quien promueve en el juicio de amparo.³⁶¹

PERSONALIDAD COMO PRESUPUESTO PROCESAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES OBLIGATORIO EL ESTUDIO OFICIOSO PARA TODAS LAS PARTES EN EL JUICIO, POR SER DE ORDEN PÚBLICO. Atendiendo a la naturaleza procesal del juicio de amparo que se constituye como un verdadero juicio jurisdiccional autónomo y que, por ende, se rige por los principios de la teoría general del proceso (salvo las excepciones que la propia Ley de Amparo establece) que consagra, entre otros, la igualdad y el equilibrio de las partes contendientes, principio recogido en el artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, el presupuesto procesal de la personalidad debe ser estudiado de manera oficiosa por ser de orden público, pero dicho estudio, para respetar ese principio de igualdad y el equilibrio procesal de las partes, debe hacerse para todas aquellas que contienden en el juicio, y no solamente para el quejoso o promovente del amparo, en atención a que las cuestiones o puntos que se ventilan en el juicio constitucional no son intereses puramente privados, sino que representan el interés supremo de salvaguardar el orden constitucional. Por tanto, si la autoridad que conoció del juicio indirecto omitió analizar la personalidad de cualesquiera

³⁶⁰ González Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, 5ª edición, México, Porrúa, 1998, p. 75.

³⁶¹ Tesis de jurisprudencia 325, registro 391215, séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, p. 237.

de las partes que intervinieron en el juicio, el tribunal revisor, de oficio, debe ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que el Juez de primera instancia de amparo analice la personalidad cuyo examen omitió, y en el caso de encontrar irregularidades en su acreditación, prevenga a esa parte en términos del artículo 146 de la ley de la materia, para que satisfaga ese extremo dentro del plazo legal, con el apercibimiento de que de no hacerlo, en el supuesto de ser la autoridad responsable, se le tendrá por no rendido el informe justificado.³⁶²

La personalidad a que se refiere la jurisprudencia anterior versa sobre el reconocimiento que legalmente pueda tener una persona para acudir al amparo, sin embargo, los Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, emitieron criterio aparentemente diverso, en el sentido de que no es operante tal situación si no se reclamó en primera o segunda instancia, como los apreciamos inmediatamente.

PERSONALIDAD. EN EL JUICIO DE AMPARO DEJA DE SER UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y NO PROCEDE SU ESTUDIO OFICIOSO, NI SOBRE CUESTIONAMIENTOS AJENOS A LOS QUE SE HICIERON VALER ANTE LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES. Si bien es cierto que el tema de la falta de personalidad de quien comparece a juicio es una cuestión de orden público y, por ende, su estudio es oficioso, no menos verídico resulta que tal estudio únicamente puede ser realizado por los órganos jurisdiccionales de instancia, pero no así por el juzgador de amparo. En efecto, al resolver la excepción de falta de personalidad, el juzgador de origen está facultado para resolver de oficio cualquier cuestión que observe dentro del instrumento exhibido para acreditar la personalidad de la parte que corresponda, lo que también acontece en la segunda instancia, en la que el tribunal de alzada está facultado para realizar ese examen; ello en atención al imperativo de que la personalidad constituye una cuestión de orden público. Sin embargo, al promoverse el juicio de garantías contra la resolución relativa a la falta de personalidad, este tema deja de ser cuestión de orden público y, por tanto, no procede su estudio oficioso, toda vez que en el juicio de amparo, el acto reclamado debe apreciarse tal y como aparezca planteado y probado ante la responsable, por lo que si la parte quejosa introduce diversas cuestiones que no se hicieron valer ante las instancias correspondientes, siendo ese el

³⁶² Tesis aislada III.1o.P.13 K, registro 184825, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, febrero de 2003, p. 1113.

momento procesal oportuno, el juzgador de amparo se encuentra imposibilitado para analizar tales aspectos en la sentencia que emita, de conformidad con la técnica jurídica que rige al juicio constitucional.³⁶³

En apariencia y de la simple lectura de la jurisprudencia y tesis aislada, se advierte que existe contradicción entre ambos criterios, pero no es así, porque el primero tiene como finalidad que el Juzgador Federal tenga certeza, que quien promueve el juicio de garantías esta autorizado para ello, y en el segundo de los casos, se trata de una cuestión específica, la de que el quejoso no haya reclamado en el juicio natural la personalidad de su contraparte y promueve amparo sin que haga valer tal situación o lo reclama hasta ese momento, por lo que el Tribunal no puede analizarlo oficiosamente sino que debe sujetarse a lo que obre en el expediente de primera y segunda instancia. Sin embargo, de aplicarse dicho criterio estrictamente nos estaríamos olvidando de un principio rector del amparo, que es la suplencia de la queja deficiente, ya que en estos casos se da una violación manifiesta de la ley. Lo contrario nos llevaría al absurdo que se entablaran juicios en el que las partes pudiesen o no tener derecho para ello, y aún cuando lo litigaran, la ligereza de no haber reclamado la falta de personalidad de alguna de las partes, sujetaría a la otra a cumplir con la sentencia dictada por el Juez natural. Sentencia que ni siquiera debió haberse dictado porque a la luz de derecho es incorrecta e injusta, traduciéndose en una franca violación de los principios torales del amparo, debiéndose aplicar la suplencia de la queja deficiente sin perjuicio de analizar el acto reclamado tal como aparezca ante la autoridad responsable.

A su vez, los artículos 12 y 13 de la Ley de Amparo tienen algo en común, ambos refieren a la personalidad de las partes en un juicio de garantías que no sea del orden penal, pero con matices diferentes. Así, en el sistema que la Ley de Amparo consagra, tratándose de la personalidad del promovente, se dan dos casos distintos que derivan de lo dispuesto por los artículos citados, fundamentalmente, de la propia Ley, a saber: a) cuando se comparece al juicio de amparo en representación de otro (artículo 12), caso en el cual deben exhibirse los documentos que acrediten la representación con que se promueve, y b) cuando la personalidad de quien comparece en el juicio de amparo por otro, ya está reconocida ante la autoridad responsable

³⁶³ Tesis aislada XIX.4o.3 C, registro 190122, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, marzo de 2001, p. 1791.

(artículo 13), lo cual también debe acreditarse en forma fehaciente al presentar la demanda de amparo, para evitar romper con el principio de impartición de una justicia pronta y expedita, pues si se exhibe el documento para acreditar estos extremos, no obstante que su eficacia probatoria y alcance podrá hacerse hasta el momento en que se dicte sentencia, permitirá al Juzgador ahorrarse tiempo en la solución de los juicios de garantías, y evitar absurdos sobreseimientos.

PERSONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. NO ES DABLE TENERLA POR ACREDITADA, CONFORME AL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE LA MATERIA, SI EL PODER FUE OTORGADO CON POSTERIORIDAD A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. Al ser la representación, en sentido general, un fenómeno jurídico que implica que una persona llamada representante realice actos jurídicos en nombre de otra llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos directamente en la esfera jurídica de este último, como si hubiera sido realizado por él, y partiendo de la consideración de que el derecho atribuye efectos jurídicos a la voluntad humana en la medida en que ésta es exteriorizada y se propone fines lícitos, que constituyen intereses jurídicamente tutelados, debe concluirse que no puede tenerse por acreditada la personalidad del representante, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, con un poder general o carta poder otorgados con posterioridad a la presentación de la demanda, pues dicha representación surte sus efectos precisamente a partir de la fecha en que se otorgó.³⁶⁴

Ambos preceptos establecen que la personalidad se debe acreditar al momento de presentarse la demanda de garantías, la diferencia estriba, en que tratándose del artículo 12 de la Ley de Amparo, se tomará en cuenta por el Juez de Distrito para tener por acreditada la personalidad, los requisitos exigidos por la Ley aplicable al acto de autoridad o estar a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles; en tanto que para cumplir con los extremos del diverso 13 de ese mismo ordenamiento, basta demostrar que la autoridad ya reconoció la personalidad con que se actúa en el juicio de donde deriva el acto reclamado, para tenerla por acreditada en el amparo, sin que el Juez de Distrito cuestione sobre los requisitos de la misma, por lo que debe acreditarse la correspondiente situación.

PERSONALIDAD EN EL AMPARO. El artículo 13 de la Ley de Amparo, que establece que cuando los interesados tengan reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, será admitida en el juicio de amparo para todos los efectos legales, debe entenderse en el sentido de que el quejoso debe llevar ante el Juez de Distrito, algún comprobante de que su personalidad ha sido reconocida por la autoridad señalada como responsable, para que dicha personalidad le sea admitida en el amparo, sin que tenga eficacia la simple afirmación de esa circunstancia. De admitirse la demanda de amparo, sin que el promovente justifique precisamente el reconocimiento que de su personalidad hizo la autoridad responsable, además de conculcar, el artículo 13, puesto que cualquiera persona, aun extraña al procedimiento de que hubiesen emanado los actos reclamados, bajo su sola afirmación de encontrarse comprendida en los términos de aquel artículo, podría conseguir fácilmente la admisión de la demanda y la suspensión de los actos reclamados, con todas las graves e irreparables consecuencias.³⁶⁵

PERSONALIDAD EN EL AMPARO. El artículo 13 de la Ley de Amparo, que establece que cuando los interesados tengan reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, será admitida en el juicio de garantías para todos los efectos legales, debe entenderse en el sentido de que el quejoso debe llevar ante el Juez de Distrito, algún comprobante de que su personalidad ha sido reconocida por la autoridad señalada como responsable, sin que tenga eficacia la simple afirmación de esa circunstancia.³⁶⁶

APODERADOS EN EL AMPARO, JUSTIFICACIÓN DEL CARACTER DE LOS. Es inexacto que de acuerdo en el artículo 13 de la Ley de Amparo, baste la simple aseveración hecha por quien se dice apoderado de un individuo, con personalidad reconocida ante la autoridad responsable, para que se admita la demanda que presente, sin más trámites, pues esa disposición estatuye: "Cuando algunos de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el juicio de amparo, para todos los efectos legales", lo que implica forzosamente la obligación del apoderado de justificar, por lo menos, por

³⁶⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 91/2000, registro 191109, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, septiembre de 2000, p. 9.

³⁶⁵ Tesis aislada, registro 350929, quinta época, Tercera Sala, S. J. F., tomo LXXVII, p. 5334.

³⁶⁶ Tesis aislada, registro 350707, quinta época, Tercera Sala, S. J. F., tomo LXXVIII, p. 4033.

cualquiera de los medios de prueba que estén a su alcance, que la autoridad le reconoció el carácter del personero.³⁶⁷

El Juez de Distrito tiene obligación en ambos casos de solicitar, artículos 12 y 13 de la Ley de amparo, los requisitos exigidos por los mismos a partir del auto de prevención que recae a la presentación de la demanda, pues así lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentando los argumentos que a la letra se aprecian.

PERSONALIDAD EN EL AMPARO. EL JUEZ DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ELLA CUANDO PROVEE ACERCA DE LA DEMANDA Y, SI NO ESTA ACREDITADA, PREVENIR AL PROMOVENTE, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 146 DE LA LEY DE AMPARO; DE LO CONTRARIO, EL REVISOR ORDENARA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. Una nueva reflexión acerca de los dispositivos de la Ley de Amparo en torno al tema de la personalidad y de los criterios surgidos a lo largo de varias décadas sustentados, primero por el Tribunal Pleno, y luego por las Salas de esta Suprema Corte, conducen a que este órgano supremo abandone las tesis jurisprudenciales publicadas en la última compilación, Tomo VI (Materia Común), identificadas con los números 369 y 378, intituladas: "PERSONALIDAD EN EL AMPARO. EXAMINARLA EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO, ES LEGAL" y "PODERES INSUFICIENTES POR OMISION DE REQUISITOS. AL DICTARSE LA SENTENCIA NO PROCEDE PREVENIR AL QUEJOSO, SINO SOBRESERER", para adoptar el criterio de que al Juez de Distrito no le es dable examinar de oficio la personería del promovente en cualquier momento del juicio, sino al recibir la demanda, porque constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso, de cuyo resultado si está plenamente satisfecho ese requisito, el Juez lo debe hacer constar en el acuerdo admisorio; y, de no estarlo, lo estime como una irregularidad de la demanda que provoca prevenir al promovente, en términos del artículo 146 de la ley de la materia, para que satisfaga ese extremo dentro del plazo legal, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se le tendrá por no interpuesta; proceder que independientemente de estar apoyado en la Ley de Amparo, obedece a los imperativos del precepto 17 constitucional y responde también a los principios de certidumbre jurídica, buena fe y economía procesal, en tanto impide el empleo estéril de recursos humanos y materiales en el trámite del juicio iniciado por quien carece de personalidad y evita los daños graves

³⁶⁷ Tesis aislada, registro 377446, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo LXIX, p. 4918.

ocasionados, tanto para el sistema de impartición de justicia como para las partes. La inobservancia de este criterio, origina que el tribunal revisor, si estima que no está comprobada la personalidad del promovente, ordene la reposición del procedimiento, según lo previene el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo.³⁶⁸

En efecto, nuestro Alto Tribunal no distingue sobre si esta jurisprudencia versa sobre el artículo 12 o 13 de la Ley de Amparo, y es por eso, que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, decidió realizar una interpretación equivocada y tramposa de lo sostenido por la Suprema Corte de justicia de la Nación.

PERSONALIDAD EN EL AMPARO. LA JURISPRUDENCIA P./J. 43/96, SUSTENTADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SOLAMENTE SE REFIERE A LA HIPÓTESIS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. La tesis jurisprudencial aludida está orientada para los casos en que el promovente del juicio debe exhibir el título que acredite su representación, no para aquellos en que se tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable. El Máximo Tribunal determinó que una nueva reflexión del tema lo llevaba "... a apartarse del criterio jurisprudencial sentado por anteriores integraciones de este órgano colegiado, en el supuesto en que el promovente del juicio debe exhibir el título que acredite su representación (hipótesis distinta de la prevista en el artículo 13 de la ley de la materia) para establecer el de que "...", lo que se explica, porque en tanto en el supuesto del artículo 12 de la Ley de Amparo, al que mira la jurisprudencia en análisis, el Juez de Distrito debe exigir se demuestre plenamente la personalidad del compareciente, en el del precepto 13 de ese cuerpo legal, el interesado tiene reconocido tal carácter en el juicio donde emerge el acto reclamado, o sea, se tiene la presunción de que ante la responsable fue debidamente probada y entonces se le dispensa de mayor medio de prueba, por lo que la autoridad federal no puede cuestionarla y debe aceptarla al momento de la comparecencia; pero si dentro del juicio de garantías advierte la falta de personalidad del quejoso, puede hacerla valer, a diferencia del supuesto estudiado en la invocada jurisprudencia, donde es imperativo para aquélla, al recibir la demanda, examinar si a la misma se acompañó el documento que acredite plenamente la personalidad del promovente, porque aquí no existe

³⁶⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 43/96, registro 200084, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo IV, julio de 1996, p. 48.

ninguna presunción de que tenga el carácter con que se ostenta: por ende, debe ser en esta fase y no en otra, en la que se debe analizar, de oficio, ese presupuesto.³⁶⁹

No es aceptable el criterio del Tribunal Colegiado de Circuito, porque las jurisprudencias que cita de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁷⁰ no especifican que se trate de los supuestos previstos por el artículo 12 de la Ley de Amparo, de ahí la inexplicable postura. A esto se aumenta, que si la intención del legislador hubiese sido a la que alude la tesis de crítica, posiblemente las palabras utilizadas serían semejantes a las del artículo 16, del ordenamiento citado, *bastará, para la admisión de la demanda, la aseveración que de su carácter haga el defensor*, pues si bien en materia penal se aprecia dicha flexibilidad en la acreditación de la personalidad, es porque está en juego el bien máspreciado por la humanidad, la libertad. Pero tratándose de cualquier otra materia, aún la agraria, no hay justificante para que la aseveración de una persona se tenga momentáneamente por cierta, ya que si fuese de es a manera no habría razón para que dos artículos de contenidos semejantes se plasmaran en la Ley de Amparo en forma diversa.

Así, es inconcebible el criterio aislado del Tribunal aludido, y en franco desacato de las escalas de validez de las interpretaciones por jurisprudencia obligatoria, porque decidió no sólo interpretar lo interpretado, sino también olvidarse del contenido del artículo 192 de la Ley aplicable.

Sin embargo, si el Juez de distrito admite la demanda sin que haya prevenido a las partes, para que acreditaran la personalidad con que se ostentan en el juicio, y al momento de resolver estima que no fue acreditada por el promovente de amparo, no se encuentra obligado a prevenirlo para que subsane esa deficiencia, ya que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley de Amparo, dicha prevención sólo puede hacerse al resolver sobre la admisión de la demanda, y no es admisible que se haga posteriormente, en razón a que de conformidad con lo establecido por el numeral 155, párrafo primero, de ese mismo ordenamiento, y aplicando la técnica que

³⁶⁹ Tesis aislada XI.2o.25 K, registro 189147, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, junio de 2001, p. 740.

³⁷⁰ Tesis de jurisprudencia 369, registro 394325, séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo VI, parte SCJN, p. 249, Rubro: PERSONALIDAD EN EL AMPARO. EXAMINARLA EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO, ES LEGAL, y la tesis de jurisprudencia 378, registro 394334, octava época, apéndice de 1995, tomo VI, parte SCJN, p. 255, Rubro: PODERES INSUFICIENTES POR OMISIÓN DE REQUISITOS. AL DICTARSE LA SENTENCIA NO PROCEDE PREVENIR AL QUEJOSO, SINO SOBRESEER.

regula el juicio de garantías y, una vez que ha concluido la audiencia y se han declarado vistos los autos para dictar sentencia, no es legalmente posible enmendar ninguna omisión en que hubiese incurrido la reclamante, primero, porque el fallo es el momento procesal que pone fin a la instancia y, por ende, no admite que en lugar de pronunciar la resolución que proceda, se ventilen otro tipo de cuestiones relativas al procedimiento; y, segundo, porque celebrada la audiencia constitucional, lógicamente se encuentra cerrada la etapa de ofrecimiento de pruebas debe dictarse el fallo que corresponda, para lo cual, por haber precluido el derecho de las partes para aportar pruebas, el Juez de Distrito únicamente puede resolver con base en las que se hubieran rendido oportuna y legalmente, de manera que, si éstas no acreditan la personalidad aducida, debe decretarse el sobreseimiento, sin perjuicio de que el Tribunal Colegiado pueda revocar la resolución si estima que no está comprobada la personalidad del promovente, ordenando la reposición del procedimiento.

Pero si durante la secuela del procedimiento o inclusive en la propia audiencia constitucional se aportó la prueba complementaria sobre personalidad, con la que se acreditó la legitimación del que promovió a nombre de otra persona y que además, fue otorgada antes de la presentación de la demanda, el Juez podrá sobreseer el amparo si existiese alguna causal para ello, pero no será por la falta de acreditación de personalidad.

Saber distinguir las clases de capacidad, legitimación y personalidad, son tres elementos necesarios en al amparo. Derivándose de las tres figuras jurídicas anteriores, el apoderado, mandatario, autorizado en términos amplios y restringidos, que estudiaremos en el último punto de este capítulo.

Finalmente, si en el juicio de amparo la demanda es interpuesta por dos o más personas, tienen obligación de acuerdo a lo ordenado por el diverso 20 de la Ley de Amparo, para designar **representante común** en el mismo curso, pues de no hacerlo, el Juez los requerirá para que en término de tres días lo hagan, y si no cumplen con el requerimiento, será el Juez quien designará entre todos los quejosos a la persona sobre quien deba recaer esa responsabilidad. La finalidad de esta figura jurídica encuentra explicación en la siguiente jurisprudencia.

REPRESENTANTE COMÚN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU DESIGNACIÓN POR LOS QUEJOSOS, SURTE EFECTOS SIN QUE SE REQUIERA PREVIO ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley

de Amparo, cuando en un juicio de garantías la demanda se interponga por dos o más personas, éstas deberán designar de entre ellas un representante común, previéndose que si no lo hacen, el Juez mandará prevenirlas para que en un término de tres días designen uno, y si no lo hicieren, designará con ese carácter a cualquiera de los interesados; por lo que atento a lo previsto por ese precepto, se puede decir que el establecimiento de la figura jurídica del representante común en el juicio de amparo, tiene como propósito fundamental, evitar que ante la pluralidad de quejosos se entorpezca la adecuada prosecución del juicio de amparo, debiendo actuar el representante común como un mandatario con autorización para litigar en representación de los restantes quejosos, sin perder su carácter de parte en el procedimiento. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que del contenido del precepto en cita no se desprende que se condicione su designación o el ejercicio de sus funciones a ningún requisito, ni que se demanden mayores formalidades, es inconcuso que basta el nombramiento del representante común que se haga por parte de los peticionarios de garantías en la demanda de amparo, para que surta desde luego sus efectos, sin que sea necesario un reconocimiento previo por parte del juzgador de amparo.³⁷¹

El representante común tiene facultad para interponer todo acto que resulte necesario para la defensa de sus derechos y la de sus litisconsortes activos constitucionales, porque se asemeja a un mandatario con facultades de representación de los demás quejosos, pero no puede desistirse de la demanda de garantía en perjuicio de los otros quejosos, salvo autorización expresa, aunque si pueda hacerlo en nombre propio. Esta figura opera tanto para los particulares como para las personas jurídicas colectivas particulares o públicas.

B. Persona jurídica colectiva particular. A diferencia de las personas físicas, esta distinción de personas no pueden existir sin la intervención de la voluntad de los hombres, y es el artículo 8º de la Ley de Amparo, que las faculta para activar la maquinaria judicial a través del juicio de amparo.

Al respecto habido el siguiente desarrollo jurisprudencial: primero se aceptó la capacidad de las sociedades civiles y mercantiles para ejercitar la acción de amparo y

³⁷¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 124/2000, registro 190697, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, diciembre de 2000, p. 21.

después, esta capacidad fue confiada a las instituciones de beneficencia, todas ellas encontraron una consagración expresa en el artículo 6º de la Ley de amparo de 1919 que les permitió "pedir amparo por medio de sus representantes legítimos o de sus mandatarios debidamente constituidos"; lo que se reitera escuetamente en el artículo 8 de la Ley Vigente, a favor de las personas morales privadas.

Ante el categórico texto legal, la doctrina actual ya no discute si las personas jurídico - colectivas de derecho privado pueden interponer el amparo; pero cabe hacer notar que mucho antes que así se estableciera, Vallarta y Moreno Cora, habían apoyado la procedencia del amparo solicitado por éstas. Por ejemplo, en opinión de Vallarta, "esas personas morales pueden ser juzgadas como cualquier individuo y sus propiedades están bajo la protección de ley constitucional, protección que necesitan contra los actos arbitrarios de las autoridades, lo mismo que cualquier individuo", y según Moreno Cora, debían disfrutar del beneficio del amparo "siempre que tengan una existencia legal, que se trate de los derechos que la ley les concede y dentro de los límites que les haya concedido".³⁷²

Hoy no percibimos duda sobre la facultad que las personas jurídico colectivas particulares tienen de acudir al amparo; dentro de las que figuran los bancos, asociaciones religiosas, sociedades civiles, sociedades mercantiles, las fundaciones, etcétera. La persona jurídico colectiva es, pues, una parte del ordenamiento jurídico, delimitada conforme a un cierto punto de vista, concebida como sistema unitario de derechos y deberes referidos en un centro común de relaciones jurídicas, de comportamientos de los hombres que la integran. Así, las personas que la integran, obran como miembros de un grupo social o círculo colectivo, no obran como persona individual única.

La personalidad jurídica de éstos entes colectivos a quienes el derecho la concede, constituyen un puro expediente jurídico, una creación del derecho, para unificar externamente en el comercio jurídico, el conjunto de relaciones que integran al grupo. Puede decirse que son entes colectivos abstractos. No ocupan un lugar en el espacio terrestre, no las podemos percibir como el aroma de las flores, oír como el ladrido de un perro, tocar como a un niño, saborear como una rica hamburguesa o verlas como el ocaso del día. Es decir, no existen físicamente para los sentidos del ser

³⁷² González Cosío, Arturo, *op. cit.*, p. 57.

humano, pero si para el derecho, no materialmente es como las percibimos, por eso son una ficción.

Así, se entiende por ficción un procedimiento de la técnica jurídica, en virtud del cual se atribuye a algo, una naturaleza distinta a la que en rigor le corresponde, con el fin de obtener ciertas consecuencias de derecho que de otra manera no podrían alcanzarse.³⁷³

Empero, no toda agrupación o colectividad constituye necesariamente esta clase de personas de derecho; precisa que se reúnan todas las condiciones fijadas por la legislación vigente, así, por ejemplo, no son personas de derecho una familia, un equipo deportivo, el club de tobi, la reunión de amigos para celebrar despedida de solteros. A las personas jurídico colectivas particulares se les denomina por nuestro Código Civil Federal personas morales, entre las cuales no sólo encontramos a éstas sino también a las oficiales; sin embargo, por razón de orden, enumeramos las que nos interesan para este apartado.

Artículo 25. Son personas morales:

...

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

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

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

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

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

Artículo 26. Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

Artículo 27. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

³⁷³ Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, p. 5.

Artículo 28. Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

Así, las asociaciones, sociedades civiles o mercantiles pueden ser consideradas como personas, pero no en forma idéntica a una persona física, sino como un ente jurídico especial derivado de una ficción legal, sujeto de derechos y obligaciones, atento a lo dispuesto por los artículos 25, fracción III a la VII, 26, 27 y 28 del Código Civil Federal, los cuales establecen que éstas se obligan, obran y se rigen por medio de los órganos que las representan tanto por disposición legal, o bien por las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas también denominados estatutos. Por tanto, la voluntad de una persona moral se expresa a través de una asamblea general ordinaria o extraordinaria de accionistas y sus determinaciones las cumplen los órganos internos facultados para tal fin, o bien, las personas físicas que se designen y tal voluntad es formalmente válida mediante su protocolización ante la fe de notario público.

En consecuencia, es evidente que la persona moral o sociedad mercantil, para el efecto de nombrar apoderado, lo puede hacer a través de su escritura constitutiva, en sus estatutos o por la decisión de los accionistas en las asambleas ordinarias o extraordinarias y por ende, las actas relativas son los documentos que contienen y comprueban la voluntad de las sociedades para designar él o los apoderados que deseen, actos de asamblea que al protocolizarse en forma imbibita, también se da fe de la existencia de la indicada manifestación de voluntad contenida en los libros y actas de la sociedad.

PERSONAS JURIDICAS PARTICULARES. Pueden pedir amparo por medio de sus representantes legítimos o de sus mandatarios legítimamente constituidos.³⁷⁴

PERSONAS MORALES PRIVADAS, AMPARO PEDIDO POR LAS. De acuerdo con los artículos 8o. y 12 de la Ley de Amparo las personas morales privadas podrán pedirlo por medio de sus legítimos representantes, y su personalidad la justificarán en la misma forma que determina la ley que rige al amparo, de la que emana el acto reclamado y en

³⁷⁴ Tesis de jurisprudencia 206, registro 395573, quinta época, Pleno, apéndice de 1985, parte VIII, p. 346.

caso contrario se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.³⁷⁵

Tanto de los artículos del Código Civil Federal, jurisprudencia y tesis reproducida, se advierte que las personas jurídico colectivas particulares, sólo pueden comparecer a juicio por medio de sus legítimos representantes, porque si bien es una ficción para el humano, sí representa una realidad para el derecho, y se considera que la violación de las garantías de la persona jurídica colectiva particular es realmente violación de garantías de las personas físicas que la integran. Por ello, cuando una persona pide amparo a nombre de su representada, la personalidad de ambos se acredita con el documento con que se ostente la persona física como legítimo representante legal, es decir, en primer lugar, se justifica la existencia de la persona jurídica colectiva, o sea, las referentes al nombre y número de los otorgantes, denominación, domicilio y firma de la sociedad, objeto y duración de la compañía, en razón de que las sociedades no pueden accionar ante los tribunales, reclamando la protección federal, si no prueban su legal existencia (personalidad derivada); con el propósito de evitar que los fallos protectores resulten dados en favor de una entidad legalmente inexistente y con el propósito, también, de no permitir a dichas entidades que ocupen la atención de los tribunales, sin justificar su existencia, o desentendiéndose de las disposiciones de la ley del país que rigen la materia; y en segundo, que la persona física que pide amparo en su nombre y representación, se le ha conferido tal carácter. Por lo que si la persona moral es una entidad ficticia, cuya personalidad jurídica se manifiesta y ejerce por conducto de representantes; pues dada su naturaleza necesitan de personas físicas, gerentes o administradores, que las representen, que obren en nombre de ellas, dado que las ficciones no obran ni pueden obrar por sí solas, las personas que las representan ineludiblemente deben tener capacidad de ejercicio en los términos precisados en el apartado anterior.

A través del poder notarial el promovente debe acreditar fehacientemente que el poder le fue otorgado por quien contaba con facultades para hacerlo, exhibiendo los documentos respectivos, puesto que no basta para ello la simple afirmación del notario público de que el otorgante estaba facultado para otorgar poderes a nombre de la sociedad, sino que es necesario que en la escritura que contiene el poder se transcriba

³⁷⁵ Tesis aislada, registro 374196, quinta época, Curta Sala, S. J. F., tomo LXXX, p.

la parte relativa del instrumento en el que se contengan las facultades del otorgante o, en su caso, que se exhiba este último.³⁷⁶

Por consiguiente, si quien asiste a pedir amparo es el administrador único, representante legal, director de la sociedad o asociación, o la denominación que se le otorgue, se encontrará legitimado en la causa, pues la afectación que se realice en contra de su representada le afecta directamente por ser integrante de la misma; pero si la persona que acude a juicio es el apoderado de la persona moral, estará legitimado en el proceso, y en ambos casos deberán exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite, con la finalidad, que, quien este legitimado en la causa lo demuestre con el acta constitutiva de la jurídica colectiva, y quien acuda legitimado en el proceso, para demostrar porque se ostenta con el carácter de apoderado y que la persona que le otorgó poder está legalmente autorizado para ello. Porque cuando el apoderado de una empresa delega su mandato, sin contar con facultad expresa para ello, el Juez de Distrito esta obligado a percatarse de esa situación y valorarlo al momento de dictar sentencia, pudiéndose actualizar si no se acreditó fehacientemente, el caso de improcedencia a que se contraen los artículos 73, fracción XVIII, con relación al 4º y 8º de la Ley de Amparo. A su vez, si los apoderados primarios disponen de autorización para otorgar y revocar poderes generales o especiales a cualquier persona, dentro de los límites de sus facultades, y entre éstas se encuentra la de *poder general para actos de dominio que ejercerán mancomunadamente con otro apoderado que goce del mismo poder*, la capacidad de ejercicio de su poder tiene una restricción consistente en que no pueden desempeñarlo en forma individual, de lo que resulta que no están facultados para otorgar poder general o especial a diversa persona a fin de que lo ejerza de manera individual.

APODERADOS DE PERSONAS MORALES. REQUISITOS PARA JUSTIFICAR SU PERSONALIDAD. Para acreditar la personalidad de las personas morales, no basta que en el instrumento notarial se acredite que quien otorga el mandato tiene poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de riguroso dominio, otorgados por la asamblea de accionistas y/o por el consejo de administración, ya que es necesario se acredite que dicho otorgante está autorizado para substituir ese poder

1326.

³⁷⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 62/98, registro 194979, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo VIII, diciembre de 1998, p. 296. Rubro: PODER PARA REPRESENTAR A UNA

en favor de alguna otra persona y, en su caso, para revocar algún otro existente, facultad ésta que debe constar, necesariamente, en el instrumento notarial correspondiente.³⁷⁷

PODERES. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER, CUANDO LOS OTORGAN LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y SUS APODERADOS. El artículo 90 de la Ley de Instituciones de Crédito, en su segundo párrafo textualmente indica: "Los poderes que otorguen las instituciones de crédito no requerirán otras inserciones que las relativas al acuerdo del consejo de administración o del consejo directivo, según corresponda, que haya autorizado su otorgamiento, a las facultades que en los estatutos sociales o en sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos orgánicos se concedan al mismo consejo y a la comprobación del nombramiento de los consejeros.". Ahora bien, de la interpretación de la parte relativa del pretranscrito precepto legal se infiere que únicamente deben reunirse dichos requisitos cuando se trate del primer poder o poder originario, que dichas instituciones otorguen directamente y que los segundos o ulteriores poderes que se otorguen, ya no por la institución de crédito (persona moral), sino por la persona física (primer apoderado), si deben reunir los requisitos a que se refiere el diverso artículo 2574 del Código Civil para el Distrito Federal; es decir, en esos últimos poderes, además de dichos requisitos (los previstos en el artículo 2574 del Código Civil para el Distrito Federal) deben aparecer las facultades del poderdante para transmitir tales poderes, o sea, los antecedentes que contengan las facultades del poder que está otorgando, pues sólo así puede determinarse si el último apoderado representa o no legalmente a dicha institución de crédito.³⁷⁸

PODERES. SU SUBSTITUCIÓN SÓLO PUEDE HACERSE TENIENDO FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO. Tanto en el caso de los poderes que se otorgan entre personas físicas, como en el caso las facultades de los apoderados o gerentes de las personas morales, es requisito esencial para que pueda hacerse una substitución de facultades para actuar en nombre de la persona representada, ya sea física o moral, que quien haga esa substitución de facultades, esté autorizado en forma expresa por quien otorga el mandato o la representación. Así se desprende de lo dispuesto tanto por

SOCIEDAD. NO BASTA PARA ACREDITARLO QUE EL NOTARIO AFIRME QUE EL OTORGANTE ESTABA FACULTADO.

³⁷⁷ Tesis aislada I. 4o. A. 721 A, registro 210184, octava época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XIV, octubre de 1994, p. 280.

el Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en asuntos de naturaleza federal, como de diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles. No puede desconocerse que el mandato es un acto jurídico contractual que concede a una persona, el mandatario, facultades para actuar en representación y por cuenta del mandante y así se desprende del texto del artículo 2546 del mencionado código civil, sin que exista limitación en la ley para que las facultades que implica el mandato, se otorguen a personas físicas o morales, pero el dispositivo mencionado deja ver terminantemente que la única persona facultada para representar al mandante, es aquella a quien expresamente se designa, es decir, ese dispositivo legal no admite otro interpretación más que aquella que considera al mandatario o apoderado como una persona individualmente determinada y tal interpretación se corrobora y robustece con lo dispuesto en el artículo 2574 de la misma codificación civil, que establece que el mandatario puede encomendar a un tercero el desempeño del mandato, si para ello tiene facultades expresas. Por otra parte, de las facultades de un gerente, apoderado o representante legal de cualquier tipo, de una persona moral, de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles, no derivan automáticamente facultades para transmitir la representación a un tercero, por el hecho de que el apoderado o representante legal, posea un cargo de administración o tenga facultades de representante frente a terceros. Un gerente, apoderado, representante legal o delegado de cualquier clase de persona moral, requiere conforme a la ley, facultades expresas para transmitir a terceros esas facultades de representante, a fin que esos terceros puedan actuar a su vez como representantes de lo estudiado por los artículos 146, 147 y 149 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.³⁷⁹

Habrà de ser cuidadosos en la demanda de garantías precisando que se acude a pedir amparo en nombre de la jurídica colectiva y no en nombre propio de la persona física que es representante legal, ya que en este caso lo haría en su carácter de particular, cuando los afectados en forma directa por esa determinación no es él en lo individual sino la ficción que constituyeron, misma que goza de personalidad jurídica propia e independiente a la de sus integrantes.

³⁷⁸ Tesis de jurisprudencia XVII.2o. J/17, registro 190284, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, febrero de 2001, p. 1678.

³⁷⁹ Tesis aislada, registro 230320, octava época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F., tomo II, Segunda Parte-2, julio a diciembre de 1988, p. 396.

LEGITIMACIÓN EN EL AMPARO, LOS ACCIONISTAS CARECEN DE, CUANDO LO PROMUEVEN CONTRA ACTOS QUE AFECTEN EL PATRIMONIO DE LA SOCIEDAD. Las sociedades mercantiles como personas morales que son, tienen que utilizar la institución de la representación, para estar en aptitud de hacer valer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, pero esa representación recae sólo en aquellas personas que han sido designadas para tal fin, siendo sólo ellas quienes pueden hacer todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad social, salvo las excepciones que fija la ley o las que establecen los estatutos, en términos del artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; luego, el hecho de ser accionistas de una sociedad mercantil, no legitima a tal accionista para demandar el amparo de la justicia federal en contra de sus actos que afecten al patrimonio de la sociedad, aun cuando tal afectación patrimonial trascienda en forma indirecta al patrimonio personal del accionista, por cuanto hace a su aportación social.³⁸⁰

Luego, es diferente la facultad para acudir al amparo en representación de la jurídico colectiva, de aquella que tienen los socios de la misma, para enderezar alguna acción civil en contra del representante o cuerpo de administración de ésta, porque un asociado considera que ha sido afectado en sus intereses personales, a partir de la pertenencia a una asociación y que puede ser provocada por cualquiera de los sujetos de la misma.

Así, de las afirmaciones apuntadas es de estimarse que los asociados tienen derecho para impugnar las resoluciones y actos que consideren que se tomaron o se celebraron con violación de las disposiciones legales y estatutarias, correspondiéndoles la facultad individual para exigir que se respeten las normas legales y estatutarias de la corporación y están legitimados activamente en la causa para deducir las acciones civiles judiciales a fin de conseguir que los actos de los órganos de la asociación no se realicen en contravención de su objeto y, por tanto, derivarse en defensa de sus intereses personales ante la asociación.

Por lo que debe considerarse que un asociado estará legitimado por el sólo hecho de pertenecer a una asociación civil para deducir acciones legales en defensa de sus intereses; pensar lo contrario equivaldría a dejar a cada uno de ellos en estado de indefensión ante la propia asociación, cuando a partir de la afectación de los

³⁸⁰ Tesis aislada, registro 220202, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, S. J. F., tomo IX, marzo de 1992, p. 236.

intereses patrimoniales de la misma, se perjudiquen los de ellos, pero no para acudir al amparo aisladamente.

LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA CAUSA. LA TIENEN LOS MIEMBROS DE UNA ASOCIACIÓN CIVIL, EN SU CARÁCTER DE ASOCIADOS, PARA DEDUCIR ACCIONES LEGALES EN DEFENSA DE SUS INTERESES, A PARTIR DE LA AFECTACIÓN DEL PATRIMONIO DE AQUÉLLA. Si se toma en consideración, por un lado, que la legitimación, en general, es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o intervenir en ésta y que conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación estarán legitimados en la causa las personas que jurídicamente son titulares del derecho cuestionado en el juicio y, por otro, que acorde con lo dispuesto en los artículos 2670 a 2687 del Código Civil para el Distrito Federal, la asociación civil emana de un contrato nominado plurilateral por el que varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, generándose diversas obligaciones y derechos para los asociados, entre ellos, el de vigilar que las cuotas se dediquen al fin que se propone la asociación, es inconcuso que los miembros de una asociación civil, en su carácter de asociados, tienen legitimación activa en la causa para deducir acciones legales en defensa de sus intereses, a partir de la afectación de los intereses patrimoniales de la asociación civil a la que pertenecen, a fin de conseguir que los actos de los órganos de la asociación no se realicen en contravención a las normas legales y estatutarias de la corporación, ya que considerar lo contrario, equivaldría a dejar a cada uno de los asociados en estado de indefensión ante la propia asociación.³⁸¹

Las **asociaciones religiosas** debidamente constituidas y registradas ante la autoridad correspondientes, a través de sus representantes pueden acudir a pedir amparo y protección de la justicia federal, como cualquier otra persona de derecho, en atención a las reformas que en 1992 sufrió el artículo 130 de la Constitución Federal, por las que se les concedió personalidad jurídica. A su vez, estas asociaciones religiosas están facultadas para adquirir bienes propios, para el objeto por el que fueron constituidas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establecen las hipótesis en que pueden

adquirir bienes inmuebles indispensables para su objeto, ya sea a través de la lista que deben adjuntar a la solicitud de su registro constitutivo, o posteriormente, en los casos enumerados por el numeral 17 de la Ley citada, y es requisito la declaratoria de procedencia por parte de la Secretaría de Gobernación. De manera que para acreditar el interés jurídico en asuntos en que las asociaciones religiosas, en su calidad de terceras extrañas, reclamen la propiedad de un bien, es indispensable la citada declaratoria.

IGLESIAS Y AGRUPACIONES RELIGIOSAS. CAPACIDAD JURÍDICA, PARA SER TITULARES DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, DE LAS. A partir de su registro ante la Secretaría de Gobernación, las personas morales cualquiera que sea su denominación, dedicadas a actividades religiosas, adquieren personalidad jurídica como asociaciones religiosas, en términos de lo dispuesto en el inciso a), del artículo 130 de la Constitución General de la República.³⁸²

Tocante a las **personas jurídicas colectivas extranjeras** están legitimadas para pedir amparo, como se desprende del artículo 25, fracción VII, del Código Civil Federal, con relación al numeral 2736 del igual ordenamiento, que refiere a la existencia y capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, funcionamiento, transformación, disolución, liquidación y fusión de las personas morales extranjeras de naturaleza privada, que se registrarán por el derecho de su constitución, atendándose por tal, aquél el estado que se cumplan los requisitos de forma y fondo requerido para la creación de dichas personas. Por ende, para que puedan gozar del reconocimiento del derecho patrio y sus representantes puedan actuar legalmente en el país, se requiere que estando constituidas en el extranjero realicen actos inherentes a sus actividades en nuestro país.

PERSONALIDAD. SOCIEDAD EXTRANJERA NO ES UN REQUISITO LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DEL COMERCIO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA. La falta de inscripción en el Registro Público del Comercio de una empresa extranjera no trae consigo la falta de personalidad jurídica, pues la apuntada omisión es intrascendente, dado que conforme al párrafo tercero del artículo

³⁸¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2001, registro 7418–ejecutoria–, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, octubre de 2001, p. 127.

2o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, las sociedades no inscritas en el Registro Público del Comercio tienen personalidad jurídica, máxime que la Tercera Sala del Máximo Tribunal del país, ha definido que no existen razones jurídicas para excluir a las personas morales extranjeras de la aplicación del numeral preinvocado.³⁸³

PERSONALIDAD DE SOCIEDADES EXTRANJERAS. FORMAS DE ACREDITARLA (ARTÍCULO 181 DE LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL). Esta disposición señala que cuando las solicitudes y promociones se presenten por conducto de mandatario, éste deberá acreditar la personalidad con carta poder simple suscrita ante dos testigos en el caso de que se trate de personas morales que soliciten patentes, registros o la inscripción de licencias o sus transmisiones; debiéndose manifestar en la carta poder, que quien la expide cuenta con facultades para ello y citar el instrumento en el que consten dichas facultades. Por su parte, la fracción IV del numeral en cita, dispone que en los casos no comprendidos en la fracción II, la personalidad de una persona moral extranjera se acreditará de las dos formas siguientes: a) Mediante poder otorgado conforme a la legislación aplicable del lugar donde se otorgó y b) De acuerdo a los tratados internacionales; asimismo, la fracción analizada establece que cuando en el poder se dé fe de la existencia legal de la persona moral en cuyo nombre se otorgó el poder y del derecho del otorgante para conferirlo, se presumirá la validez del poder, salvo prueba en contrario; de ahí, que al haber empleado el legislador el vocablo "o", se puede concluir que el precepto legal a estudio establece dos hipótesis totalmente independientes para que las personas colectivas extranjeras acrediten su personalidad ante el Instituto de la Propiedad Industrial; de tal suerte, que al satisfacerse los requisitos relativos a la primera forma invocada, se extingue la obligación de reunir los requisitos de la segunda y se genera la presunción aludida en líneas anteriores.³⁸⁴

PERSONALIDAD DE LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS. ORDENAMIENTO LEGAL APLICABLE PARA ACREDITARLA EN EL JUICIO DE AMPARO, CUYO ACTO RECLAMADO SE REGULA POR LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. De conformidad al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley suprema de nuestro orden jurídico es la propia Constitución, las leyes

³⁸² Tesis aislada XX.8 A, registro 204787, novena época, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F. y G., tomo II, julio de 1995, p. 239.

³⁸³ Tesis aislada IV.3o.157 C, registro 208632, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, S. J. F., tomo XV-II, febrero de 1995, p. 451.

³⁸⁴ Tesis aislada I.7o.A.14 A, registro 195449, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo VIII, octubre de 1998, p. 1181.

que emanan del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que existan de acuerdo a la misma; de tal suerte que, si bien es cierto que estos últimos deben prevalecer sobre la Ley de la Propiedad Industrial, no menos verdad resulta que ello no acontece en el caso de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Carta Magna, pues tiene la misma jerarquía que los tratados internacionales, por haber sido expedida por el Congreso de la Unión, lo que le da el carácter de ley federal; de ahí, que hay que observar lo que el artículo 12 del último ordenamiento legal invocado dispone, en el sentido de que para acreditar la personalidad en los juicios de garantías, hay que ajustarse a la forma que determine la ley que rija en la materia de la que emane el acto reclamado; por tanto, en caso de que el acto reclamado en el juicio de garantías se regule por la Ley de la Propiedad Industrial, las personas colectivas extranjeras acreditarán su personalidad conforme a las reglas previstas por ese ordenamiento legal.³⁸⁵

Por último, para cualquiera de las personas a que nos referimos en párrafos anteriores, está obligado sujetarse a los términos precisados por los artículos 12 y 13 de la Ley de Amparo, para acreditar la personalidad de quien las representa, tal como se advierte de la siguiente tesis.

PERSONALIDAD. EN EL JUICIO DE AMPARO DEBE ACREDITARSE EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 12 Y 13 DE LA LEY DE AMPARO, CON INDEPENDENCIA DE QUE EN LA LEY RECTORA DEL ACTO RECLAMADO SE RECONOZCA LA REPRESENTACION ALEGADA POR EL QUEJOSO. En el juicio de amparo corresponde al quejoso acreditar la personalidad con la que promueve y más aún si alude ostentar una designación que conforme a la ley rectora del acto reclamado le confiere la representación de una asociación, sin que sea factible reconocer la personalidad alegada con apoyo en el argumento de que, el origen de la asociación que afirma representar se encuentra contemplada en un ordenamiento específico, en virtud de que no es lo mismo constituir una asociación, que la facultad específica y determinada conferida al mandatario o representante legal de ella. Consecuentemente, la afirmación del quejoso en el sentido de representar legalmente a una asociación civil deberá acreditarla conforme lo dispuesto en la Ley de Amparo.³⁸⁶

³⁸⁵ Tesis aislada I.7o.A.13 A, registro 195446, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo VIII, octubre de 1998, p. 1181.

³⁸⁶ Tesis aislada I.4o.A.13 K, registro 203024, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo III, marzo de 1996, p. 986.

C. Persona jurídica colectiva oficial. El artículo 9 de la Ley de Amparo, faculta este tipo de personas para ocurrir en juicio constitucional, por conducto de los funcionarios o representantes que designen, cuando el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas. Al igual que las personas jurídicas colectivas particulares las que ahora nos ocupan, se contemplan en el diverso 25 del Código Civil Federal, que a la letra dispone:

Artículo 25. Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios.

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidos por la ley.

...

El gobierno, en forma genérica, no es sólo un conjunto de estructuras jurídico-políticas anónimas, sino que es también un conjunto de personas individuales que pueden hacer determinadas cosas o exigir que otros las hagan bajo la cobertura o el reconocimiento de una legislación fundamental u ordinaria. Se encarna en personas físicas que tienen una serie de facultades reconocidas y tuteladas por el derecho. Sin embargo, no compone una realidad natural,³⁸⁷ no es física ni biológica, tampoco es un espíritu o un alma colectiva; es sencillamente algo que el humano creó como un serie de interacciones y de procesos dinámicos con la finalidad de vivir en forma organizada.

Los derechos del Estado no son copia exacta, al menos en su regulación u ordenación, de los derechos propios de los sujetos privados. Pero también debemos añadir una precisión importante: tampoco todos los ciudadanos tienen real e incluso legalmente los mismos derechos. La desigualdad ante la ley no se da sólo respecto al Estado, que es el sujeto soberano, sino incluso entre los mismos ciudadanos, entre los que también hay soberanos, esto es, sujetos que tienen derechos sobre más cosas, sobre cosas más importantes y frente a más sujetos.³⁸⁸

A veces se somete a las reglas del derecho privado o normas de derecho público especiales y muy condicionantes de su capacidad o poder. Hay obligaciones de

³⁸⁷ Walter Robert, *La Doctrina del Derecho de Hans Kelsen*, Bogota, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 69.

³⁸⁸ López Calera, Nicolás María, *Yo, el Estado*, Madrid, Trotta, 1992, p. 53.

derecho público y derecho privado, creadas en un negocio jurídico, en el cual interviene el Estado, de esta relación derivan derechos que son por individuos que tiene la calidad de órganos estatales, aunque las obligaciones están estatuidas en interés de la totalidad.

Cuando el Estado compra o renta una casa a un particular, la relación jurídica entre el comprador y el vendedor, o entre arrendador o arrendatario es, de acuerdo con muchos sistemas jurídicos, exactamente la misma que el caso en que el comprador o el arrendatario han sido personas de derecho privado. Como una persona sólo existe en sus deberes y derechos, la personalidad jurídica del Estado no difiere de la de un particular, si los deberes y derechos de aquél tienen el mismo contenido que los derechos y deberes del sujeto privado. No hay ninguna diferencia jurídica entre el Estado como propietario o arrendatario, cuando los derechos de ambos son los mismos, lo que es posible y a menudo realmente ocurre.³⁸⁹

Así, de acuerdo con la doble personalidad del Estado, considerado como cuerpo político de la Nación que actúa como entidad soberana o como ente jurídico, se conduce como persona moral oficial que obra siempre a través de personas físicas, y que siendo titulares de sus diversos órganos, están legitimados para desempeñar las distintas atribuciones que le competen, de manera similar a como las personas jurídicas colectivas particulares obran y actúan a través de sus representantes con base en las facultades conferidas.

El Estado moderno es una obra de arte,³⁹⁰ que igual se manifiesta como persona en derecho público que se sujeta a las disposiciones del derecho privado y a los tribunales que el mismo respalda en su legalidad. Por ello, solo pueden ocurrir al amparo para defender sus derechos como litigantes, esto es, cuando se trata de la defensa de sus derechos o intereses patrimoniales en los cuales es admisible equipararlas a los individuos, pero no cuando obran como autoridad.

Los intereses patrimoniales de las personas de derecho público están constituidos por aquellos bienes propios que le pertenecen en dominio, respecto a los cuales tienen un derecho real semejante al que pretenden tener los particulares sobre los suyos.

³⁸⁹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 241.

Las personas morales oficiales que integran la organización administrativa estatal pueden situarse en ciertos casos en la posición de gobernadas frente a actos provenientes de otros órganos del Estado, es decir, cuando sus derechos, derivados de las relaciones que no son de supra a subordinación o de gobierno, se afectan por un acto de autoridad, lo que generalmente acontece cuando dichas entidades están legalmente sujetas a un poder jurisdiccional cuyas decisiones deben acatar obligatoriamente. Ello sucede, cuando una persona moral oficial es sometida a juicio y defiende en él actos, acuerdos o resoluciones que no son de autoridad, por no haber obedecido al ejercicio del *ius imperii*, o cuando acude a la jurisdicción haciendo valer derechos que por medio de éste no puede hacer respetar sin alterar la relación jurídica de la que tales derechos emanan. En estos casos, la persona moral oficial deja de ser órgano de autoridad del Estado que imponga unilateral y coercitivamente sus decisiones al particular, pues tanto éste como aquélla quedan subordinados a la potestad jurisdiccional que vaya a dirimir la controversia que entre ambos se haya suscitado. Por tanto, el órgano estatal que conforme a la ley correspondiente ejerza esa potestad, impone sus resoluciones tanto a la persona moral oficial como a su contrincante particular, colocando a ambas partes en la situación de gobernados, ya que una y otro tienen la obligación jurídica de obedecerlo.³⁹¹

Sin que pase inadvertido que la Constitución, para proteger a los individuos contra la acción del Estado que sea lesiva de las garantías constitucionales, creó el juicio de amparo. Hallando en esencia las garantías individuales restricciones al poder público, que salvaguardan los derechos fundamentales del individuo y el bien común colectivo.

Empero, a esto que parecía una regla general le ha opuesto una excepción al artículo 9 de la Ley de Amparo, que radica en que el Estado puede obrar con un doble carácter, como ya se dijo, es entidad pública y persona jurídica colectiva oficial susceptible del derecho privado, en el primer caso, su acción previene del ejercicio de las facultades con que se le haya investido como poder público, ya sea en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados, reglamentos, etcétera. En la segunda situación, obra en las mismas condiciones que los particulares,

³⁹⁰ De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, 5ª edición, México, F.C.E.-U.N.A.M., 1996, p. 49.

esto es, contrae obligaciones y adquiere derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos, obligándose a sujetarse a los Tribunales expeditos para tales casos, pudiendo inconformarse a través del juicio de amparo si la resolución no le es favorable.

Entonces, el Estado en su carácter de autoridad, no puede ejercer alguno de los medios que la ley concede a las personas civiles para su defensa, entre ellos el juicio de amparo, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio y toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano, se apoya en rigor, en la vieja fórmula según la cual, autorizar al Estado para pedir amparo, significa que éste lo interponga ante sí mismo, contra sus actos, que violan los derechos del mismo. En cambio, autolimitando su soberanía, al someterse a una relación jurídica de trabajo con sus empleados o a través de actos jurídicos sujetos a las disposiciones del derecho común, no pierde su naturaleza estatal, pero como en realidad, por actos del propio poder autolimitó su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares con quienes tienen relaciones de carácter jurídico, y se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando y sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellos, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses, y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, el juicio de amparo, equivalentes para ambas partes.

ESTADO, ES UNA PERSONA DE DERECHO PÚBLICO. El Estado puede asumir dos posiciones: una, en que se advierte su índole de entidad soberana; otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares. Esta distinción está reconocida por la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia (tesis número 450, página 867, del Apéndice publicado en 1955). Se ha llegado a afirmar que el Estado tiene dos distintas personalidades: una, de derecho público, cuando actúa como entidad soberana y usa de su imperio; otra, de derecho privado, cuando obra como los particulares. La terminología adolece de imprecisión: el Estado es siempre entidad pública; no tiene dos personalidades, sino solo una, que es de derecho público en todos los casos. Aun así, la distinción es real, puesto que hay dos aspectos diversos dentro

³⁹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 337.

de la personalidad única del Estado. Con la mayor frecuencia, el Estado presenta un aspecto según el cual obra en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando, y usa plenamente de su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente, como entidad superior a los particulares, quienes, por ello, le están subordinados; pero en otras ocasiones, sin dejar de ser persona de derecho público, trata con los particulares sobre bases de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo, y no impuesto; sin hacer uso la autoridad de sus atributos de mando; en suma, de una manera muy análoga a como obran entre sí los particulares. En el primer caso, sus actos son actos de autoridad, y contra ellos procede el juicio de garantías; en el segundo supuesto, no son actos de autoridad para los efectos del amparo, y contra ellos no cabe el juicio constitucional.³⁹²

Las personas jurídicas colectivas oficiales pueden pedir amparo cuando se lesionan sus intereses patrimoniales; circunstancia que concurre en los fallos de los Tribunales Laborales³⁹³ o Civiles, que obliga al Poder Público hacer erogaciones con cargo a su patrimonio. Por ello, está capacitado para interponer amparo, cuando se trata de decisiones, en perjuicio de sus intereses, recaídas en un procedimiento seguido ante un órgano con jurisdicción especial.

PERSONAS MORALES DE ORDEN PÚBLICO. El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse, en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica porque, poseedora de bienes propios, que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, el Estado, como persona moral, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de poner en ejercicio todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras, entre ellos, el recurso de amparo; pero como entidad soberana no puede ejercer ninguno de estos medios sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconociera todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; lo cual reconoce la Ley de Amparo cuando declara que las personas morales oficiales "podrán pedirlo cuando

³⁹² Tesis aislada, registro 267069, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tercera parte, LVI, p. 63.

³⁹³ Tesis aislada, registro 808209, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo LXXVII, p. 3911.

actúen en su carácter de entidades jurídicas, por medio de los funcionarios que designen las leyes respectivas".³⁹⁴

PERSONAS MORALES DE DERECHO PÚBLICO, CASOS DE PROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR LAS. Las personas morales de derecho público, en cuanto defienden derechos patrimoniales, pueden promover el juicio de amparo, porque entonces tales personas no actúan en funciones de autoridad; pero cuando las personas morales de derecho público actúan en ejercicio de su soberanía, funcionando como autoridades, no pueden pedir amparo, porque en ese supuesto, carecen de garantías individuales, que son los derechos del hombre protegidos por el juicio constitucional, frente al poder público.³⁹⁵

PERSONAS MORALES OFICIALES. PUEDEN OCURRIR EN DEMANDA DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO PERSONAS DE DERECHO PRIVADO, PERO NO CUANDO PRETENDEN DEFENDER ACTOS QUE EMITIERON EN SU CARÁCTER DE PERSONAS MORALES DE DERECHO PÚBLICO. Es de explorado derecho que el juicio constitucional tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad pública que violen las garantías individuales; y que éstas, como derechos subjetivos públicos, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las autoridades; y aun cuando el artículo 9o. de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, es claro que se refiere a los intereses jurídicos del Estado cuando actúa como persona de derecho privado, pero se excluye el acceso al juicio constitucional a éste cuando pretende defender sus actos que emitió en su carácter de persona moral de derecho público, porque entonces ese es acto de autoridad, en tanto que se produce de manera unilateral e imperativa.³⁹⁶

Resulta improcedente el juicio de amparo que promueve la autoridad, señalando como acto reclamado el que emitió con potestad de la misma naturaleza, es decir, como autoridad, porque en ese caso pediría amparo así misma, y si bien se aprecia de la relación procesal del juicio constitucional de amparo que las personas

³⁹⁴ Tesis de jurisprudencia 125, registro 391015, quinta época, Pleno, apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, p. 85.

³⁹⁵ Tesis aislada, Registro 328601, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXVI, p. 584.

³⁹⁶ Tesis de jurisprudencia XX.1o. J/57, registro 194871, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 729.

jurídicas colectivas oficiales, asisten a ella en forma legal y permitida, lo hacen sometiéndose a las decisiones de dichos órganos jurisdiccionales, cumpliendo con lo que ahí se resuelva. Ahora bien, si un órgano del gobierno ve lesionados sus derechos por otra autoridad, las dos en esferas de competencia y situadas con tal status, pueden hacer uso de los mecanismos constitucionales como son las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, pero no del amparo.

IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR PERSONAS MORALES OFICIALES CUANDO ACTUAN CON EL CARACTER DE AUTORIDAD.

El artículo 9o. de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no la faculta para ocurrir en demanda de amparo cuando actúan con el carácter de autoridad, es decir, con imperio, toda vez que no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo por los actos del mismo Estado, porque de llegar a tal extremo se establecería una contienda entre los mismos órganos de poder lo cual va en contra de la naturaleza del juicio de garantías, sólo cuando el Estado, por una fricción legal actúa como persona moral de derecho privado, y puede entrar en relaciones de naturaleza civil con los particulares, con los poseedores de otros bienes, y es capaz, por tanto, de adquirir derechos y contraer obligaciones y, como consecuencia de ello, puede resultar afectado por una ley o acto de autoridad en sus bienes propios, de que es poseedor y que le son indispensables para ejercer sus funciones; entonces, las personas oficiales titulares de dichos bienes están legitimadas para hacer uso del juicio de amparo en defensa de los intereses patrimoniales del Estado por lo que si el quejoso no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica privada en defensa de sus derechos privados, sino como entidad pública, no se encuentra dentro de la hipótesis que establece el artículo 9o. de la Ley de Amparo.³⁹⁷

Habrà de aclararse que no siempre la persona jurídica colectiva oficial que es parte en un juicio, está facultada para pedir amparo en términos naturales, como suele suceder en el juicio de nulidad ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal o de algún Estado, donde los haya, Sala Administrativa o Civil del los Tribunales pertenecientes al Poder Judicial de las Entidades Federativas, si no existe en ellas tribunales

³⁹⁷ Tesis aislada, registro 220555, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo IX, febrero de 1992, p. 202.

administrativos y por razón de competencia les corresponda conocer de esos asuntos, porque en estos casos la litis principal es un acto de autoridad y el sometimiento a la potestad de estos Tribunales no es voluntario, como lo sería en un juicio civil o laboral. Por ello, si la autoridad pidiese amparo tratándose de estos asuntos lo que defiende es el propio acto de autoridad que emitió.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDAD. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción I de la Constitución General de la República y 4o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame; esto es por el agraviado, por su representante o por su defensor. Por su parte, el artículo 9o. de la propia Ley de Amparo establece que también las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales, lo que no ocurre cuando en un juicio contencioso administrativo se demanda a las autoridades administrativas con motivo de actos emitidos en ejercicio de sus facultades como autoridad, ya que en dicho supuesto el acto reclamado se dicta en ejercicio de una facultad conferida a la autoridad. Por tanto, en esta hipótesis carecen de legitimación las autoridades administrativas, para promover el juicio de amparo, aun cuando hayan sido parte en el juicio ordinario.³⁹⁸

Este criterio ha sido reiterado por los diversos Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, como se aprecia de la siguiente jurisprudencia y tesis aislada.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Respecto de este tema existen varios criterios vinculados, establecidos por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en síntesis, pueden reseñarse en la forma siguiente: a) Las garantías individuales son propias de los individuos y no de la sociedad, y que ésta, en su conjunto, no puede tener derechos particulares heridos y, por lo mismo, garantías individuales; b) Que de lo dispuesto por

los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal, y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que para la procedencia del juicio de garantías es necesario, que quien lo promueva sea capaz de gozar de tales garantías; c) Que el amparo es una contienda entre la persona que se queja de una violación de garantías y la autoridad que la cometió, sin que sea factible que tal contienda quepa entre autoridad y autoridad, pues para esos casos las leyes previenen la vía correspondiente; d) Que la autoridad, para defender un acto que emitió con ese carácter, no puede constitucionalmente entablar el juicio de amparo; e) Que el simple significado de la palabra amparo, que es favor, protección, abrigo, defensa, está indicando que se concede al débil contra el fuerte, contra el que puede otorgar; por ello, cuando la potestad pública en un acto clásico y típico del ejercicio de su soberanía ocurre en demanda de amparo por conducto de uno de sus órganos, en demanda de protección y amparo de la Justicia Federal, contra actos de una autoridad que dicta sus fallos en representación del mismo poder, no procede el respectivo juicio de garantías; f) Que el fisco, cuando ejercita su facultad soberana de cobrar impuestos, obra ejercitando una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse que el poder pida amparo en defensa de un acto del propio poder. Con base en estos principios se puede considerar que si una autoridad administrativa con motivo del quehacer legítimo de sus facultades emite determinado acto, contra el cual el particular promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado juicio de nulidad que culmina con una sentencia adversa a la indicada autoridad, debe concluirse que ésta no pierde tal carácter a pesar de que tal resolución no haya favorecido a sus intereses, puesto que no existe razón jurídica alguna que permita considerar que por el dictado de esa clase de resolución dicha autoridad hubiere perdido la mencionada calidad para adquirir automáticamente la de particular y, por tanto, de titular de garantías individuales; consecuentemente, al no tener el carácter de agraviada, a la luz de lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 1o. fracción I, de la Ley de Amparo, carece de legitimación para promover juicio de amparo.³⁹⁹

AMPARO IMPROCEDENTE. LO CONSTITUYE EL PROMOVIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS CONTRA DECISIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).

³⁹⁸ Tesis de jurisprudencia II.1o.A. J/17, registro 190889, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XII, noviembre de 2000, p. 817.

³⁹⁹ Tesis de jurisprudencia IX.2o. J/7, registro 187309, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 1013.

Las garantías individuales consagradas en la Constitución son prerrogativas creadas a favor de los gobernados con la finalidad de que esos derechos mínimos sean respetados por el Estado mediante el ejercicio de poder que llevan a cabo las autoridades. El medio de defensa legal para frenar la conducta desbordante de los órganos del Estado frente a los gobernados es el juicio de amparo, cuyo fundamento se encuentra en los numerales 103 y 107 de la Constitución. Debe destacarse que cuando el Estado obra en calidad de patrón o mediante relaciones de igualdad frente a los gobernados, tiene a su disposición el juicio de garantías como medio para defender sus intereses como lo señala el artículo 9o. de la Ley de Amparo. Sin embargo, cuando sus actos son en ejercicio de poder, o sea, que obra en calidad de autoridad, actuando sin el concurso de la voluntad del gobernado, y tales actos son sometidos al examen de legalidad por parte de autoridades de instancia, en caso de que aquéllos sean declarados ilegales, la autoridad no puede acudir al juicio de garantías, pues ya se dijo que éste no fue instituido a favor de las autoridades sino de los gobernados; por esta razón, a fin de buscar un equilibrio procesal entre autoridad y gobernado que contienden en los juicios comunes, el legislador creó el recurso de revisión a que refiere el numeral 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, como medio para que las autoridades controviertan los fallos adversos, el cual tiene su símil al juicio de garantías, otorgado a favor de los gobernados. Tal es el caso de aquellas resoluciones del tribunal de lo contencioso que anulan las decisiones de los titulares de las entidades públicas, mediante las cuales imponen sanciones a sus inferiores, basados en la facultad otorgada por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en cuyo caso únicamente procede el referido recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mas no el juicio de amparo porque éstos no son titulares de las garantías individuales.⁴⁰⁰

Por diversos criterios se ha determinado la improcedencia del amparo promovido por autoridades, como es el caso, tratándose de actos en los que el Ayuntamiento defiende el pago de contribuciones que la Federación le exige, porque es un acto de poder y no de derecho civil;⁴⁰¹ cuando la Hacienda Pública Federal o de las Entidades Federativas, cobra un impuesto, que es una actividad de orden público y atributo de soberanía, ya que los impuestos son la vida del propio Estado, aun cuando

⁴⁰⁰ Tesis aislada X.3o.19 K, registro 187326, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 1210.

⁴⁰¹ Tesis aislada, Registro 336124, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., Tomo XLII, p. 3193.

la Secretaría de Hacienda obre como un simple litigante, sometiéndose a la autoridad judicial de los Tribunales Administrativos.⁴⁰² (no debemos confundirlo con la posibilidad que en la actualidad tienen, como si se tratara de un amparo indirecto, de acudir en revisión ante un Tribunal Colegiado de Circuito si se reclama la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en término de lo dispuesto por el artículo 104 fracción I – B de la Constitución Federal, porque no procede el amparo indirecto o directo, sólo el recurso de revisión); si el oficial del Registro Civil solicitó el amparo de la justicia federal, en virtud de que se decretó la nulidad del acta de divorcio administrativo por mutuo consentimiento, levantada por dicho funcionario.⁴⁰³ Si el Síndico y Tesorero Municipal reclaman resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo en el que se resolvió un acto de autoridad que ellos emitieron.⁴⁰⁴ Situación análoga sucede con el Registro Agrario Nacional, cuando en un juicio ordinario se le demanda nulidad o cancelación de actos registrales, porque en esta hipótesis carece de legitimación para promover amparo, aún cuando haya sido parte en aquél juicio ordinario.⁴⁰⁵

Tocante a la personalidad de los servidores públicos que, en representación de las jurídicas colectivas oficiales, acuden ante los tribunales federales a pedir amparo, no es necesario que anexen a la demanda de garantías el nombramiento respectivo, ya que no es dable reclamar incompetencia de origen.

AMPARO, PERSONAS MORALES OFICIALES EN EL. Si un funcionario designado por la ley acude al juicio de amparo en representación de una persona moral oficial, no es necesario que acredite su carácter en el nombramiento correspondiente, porque no lo exige así el artículo 9o. de la Ley de Amparo, ni otra disposición alguna.⁴⁰⁶

3. La autoridad responsable.

⁴⁰² Tesis aislada, registro 315006, quinta época, Tercera Sala, S. J. F., tomo XXXIII, p. 192.

⁴⁰³ Tesis aislada, registro 218072, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, S. J. F., tomo X, octubre de 1992, p. 272.

⁴⁰⁴ Tesis aislada II.A.4 A, registro 197644, novena época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo VI, octubre de 1997, p. 797.

⁴⁰⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2000, registro 192494, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XI, enero de 2000, p. 42.

⁴⁰⁶ Tesis aislada, registro 227981, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F., tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989, p. 101.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, determina los tipos de autoridades que pueden ser responsables para efectos del juicio de amparo, atendiendo a la clase de actos que emiten. Empero, para poder analizar esta conjunción de palabras, se necesita conocer qué es la autoridad, a secas, sin relación de responsable. Así, decimos que autoridad, es facultad de poder imponer obediencia. La autoridad puede enunciarse de muchas formas. Existen diversificaciones jurídicas, castrenses, familiares y organizativas en cuanto a reglas, sanciones y símbolos de autoridad. La investidura del Juez, las insignias del militar, el traje del patrón, el portafolio del señor, la sotana del cura, la toga del Doctor; son cuadros de reflejo cotidiano que respaldan mensaje de poder de la autoridad, sea o no legítimo. A su vez, el ilustre filósofo y jurista Don Rolando Tamayo y Salmoran, realiza un minucioso estudio de este concepto, en términos que literalmente reproducimos.

La palabra "autoridad" (del latín: *auctoritas-atis*: "prestigio", "garantía", "ascendencia", "potestad"; *de auctor*: "hacedor", "autor", "creador"; a su vez *de augeo, ere*: "realizar", "conducir"), significado dentro del lenguaje ordinario: estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno, "prerrogativa", "potestad", "facultad". Los usos complejos de "autoridad" reflejan esa compleja polivalencia.

La polisemia y la carga emotiva del vocablo "autoridad" proviene de su antecesor latino *auctoritas*, el cual pertenece al patrimonio lingüístico de la Roma arcaica, impregnado de connotaciones místicas y carismáticas que han pervivido hasta nuestros días.

Auctoritas aparece tanto en el *ius privatum*, en el *ius publicum*, como en el *ius sacrum*. La palabra *auctoritas* presupone un atributo o cualidad especial de alguien (*auctor*) o de un acto (rito, ceremonia, fórmula): sólo las acciones de ciertas personas o la realización de los actos apropiados producen los efectos que se les pretende atribuir.

Así se explica la autoridad de los colegios de sacerdotes (*auctoritas augurum, auctoritas pontificium*): era necesario conocer la voluntad de los dioses antes de iniciar una actividad del Estado. En este mismo sentido se entiende la sanción, voto o aprobación del Senado (*auctoritas patrum*) sin cuya garantía ciertos actos públicos no tenían efectos. Lo mismo puede decirse de la *auctoritas* del *pater familias* o del tutor. Con el correr del tiempo todas las magistraturas, colegios y demás corporaciones (*prefectos, ediles, pretores, jueces, jurisconsultos, etcétera*) tenían sus *auctoritas*, y llamamos así a la fuerza u obligatoriedad de sus actos o resoluciones (p. e., *auctoritas rei iudicate*: autoridad de cosa juzgada).

En su conjunto la *auctoritas* atribuida a todas las magistraturas expresa todas las potestades y funciones de la administración romana, la cual, posteriormente, había de

desembocar en la *summa potestas* hecha manifiesta en la autoridad del emperador (*auctoritas principis*) llamado por ello *augustus*. La supremacía imperial condujo a la soberana autoridad del Estado a la *maiestas*, que Bodino habría de llamar la Baja Edad Media: "soberanía". De ahí, "autoridad" se aplica, por extensión, a todo aquello que es manifestación del poder del Estado.

Los juristas entienden por autoridad: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) "fuerza, ascendencia u obligatoriedad". Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan en el poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder.

De lo anterior se desprende que el significado persistente de *auctoritas* expresa, principalmente "ascendencia, fuerza, vínculo"; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función; por último, se refiere a los individuos o entidades investido de estas facultades o funciones. Estos tres significados descriptivos (estrechamente relacionados entre sí) reciben la carga ritual, mágica o ideológica que rodea los usos de "autoridad". El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura (i. E., potestad, función). La noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente. El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar validamente la situación jurídica de los demás.

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina "autoridades" (*obligkeutliche Organe*), la facultad de obligar (o permitir) a los demás mediante actos de voluntad. De esta forma, las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás. Pero sólo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad. Un individuo (o grupo) tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima. Es de esta manera como se identifica autoridad (la autoridad en una determinada comunidad) con la fuerza o poder del orden jurídico: el "monopolio" legítimo del poder.

En esto último reside el criterio que subyace detrás de expresiones como "autoridad regular", "autoridad constituida", "autoridad legítima", etcétera.

En tanto institución social el derecho manifiesta su autoridad en formas diversas. La autoridad de derecho es independiente, última (su autoridad no proviene de ninguna otra autoridad). La autoridad del derecho es exclusiva y excluyente. La autoridad del derecho es primaria.

El derecho reclama autoridad para regular toda forma de comportamiento; reclama autoridad para prohibir, permitir o imponer condiciones a la actividad de otras instituciones sociales (partidos políticos, iglesias, etcétera). El derecho manifiesta su autoridad proscribiendo o legitimando las actividades de las demás instituciones sociales.⁴⁰⁷

Es evidente que los mandatos de autoridad no sólo se pueden manifestar por la autoridades verdaderamente legítimas para actuar de tal forma, sino que también los particulares materializan dichas conductas autoritarias a diario, pero lo que permite calificar a un sujeto, individual o colectivo, como autoridad jurídica es la existencia de una norma de competencia, que autoriza a crear disposiciones legales de esa naturaleza, y faculta a quienes deban aplicarlas.⁴⁰⁸ Las autoridades en un Estado democrático no deben actuar arbitrariamente y dentro del proceso de amparo guardan la misma situación procesal que las otras partes, es decir, no gozan de prerrogativas que no estén señaladas en la ley.⁴⁰⁹

En los inicios del siglo XXI se reclama la sujeción legal de los actos de las autoridades, porque no es lógico, razonable y menos permitido que actúen como el Supremo Poder Conservador.

Poder que fue una de las más censurables aberraciones que la inexperiencia en la política y el fan de originalidad pudieron crear; no pudo ser obra sino de la ignorancia o del espíritu centralista, era un poder absoluto o Rey de burlas; y que una autoridad, sea quien fuere, cuyas funciones no tenga límite alguno legal, y cuya responsabilidad sea intocable, tiene que ser, dentro de cualquier sistema político, una monstruosidad y una encarnación de la tiranía.⁴¹⁰

En esta tesitura, cualquier acto de autoridad, por muy mínimo e intrascendente que sea, está obligado a subsistir al desafío del medio de control constitucional que nos

⁴⁰⁷ Tamayo y Salmoran, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, 2ª edición, México, Themis, 1998, pp. 157-158.

⁴⁰⁸ Hernández Marín, Rafael, *El Derecho y la Justicia. Autoridad - Competencia*, op. cit., p. 117.

⁴⁰⁹ Tesis aislada VI.3o.A.10 K, registro 186346, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1249.

ocupa, para que el amparo no resulte sólo una hermosa ilusión de garantías de los derechos humanos, pues esta hecho para la protección de las víctimas y evitar el abuso del gobierno, en cualquiera de sus esferas de competencia. El amparo, es instrumento que permite sofocar la fuerza con la fuerza, los atentados de la autoridad contra el individuo, porque los tribunales federales no son ni pueden ser la válvula de seguridad a favor de los actos de autoridad pronunciados por bandidos constitucionales que a veces ejercen el poder del Estado, y menos un refugio tramposo para el animal natural más débil, el hombre.

No se puede permitir que las autoridades actúen con violencia, cual ninguna otra pasión, identifica al hombre con el bruto,⁴¹⁰ pues recordemos que todo acto de autoridad esta emitido por los hombres, aunque lo hagan en representación de una jurídica colectiva. Así, al someter sus actos al imperio de la justicia constitucional se logra que el amparo sea no como la ola que azota y se retira, sino como la marea incontenible que sube y sube lentamente sin alardear de su empuje formidable.⁴¹¹ Las autoridades en ocasiones actúan insensata y despóticamente por lo que sus actos no debería obligar a nadie,⁴¹² sin embargo, lo hacen. Se olvidan del respeto al bien ajeno obteniendo el placer que desean,⁴¹³ se distinguen pues, a través de la característica del poder jurídico que es la coactividad, el empleo de la fuerza, porque ostentan el poder.⁴¹⁴

El poderoso tiene la tendencia de incrementar el estado de sumisión de los demás, haciendo ostensible y evidente su dominación, despreciando al ser humano, burlándose de sus sentimientos e imponiéndole humillaciones. Esta es la característica típica del soberano, aquél que ejerce el poder. El poderoso convierte al sometido en un animal u objeto, despojándolo de su humanidad, de su dignidad, cuando por temor al castigo lo impulsa a comportarse como perro, arrastrarse como oruga, implorar clemencia o gracia.

⁴¹⁰ Bolaños Cacho, Miguel, *Los Derechos del Hombre*, 1ª reedición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, pp. 83-85.

⁴¹¹ López Gallo, Manuel, *La Violencia en la Historia de México*, México, Caballito, 1976, p. 478.

⁴¹² Meyer, Eugenia, *Obras Políticas de Luis Cabrera*, Volumen II, México, U.N.A.M., 1992, p. 604.

⁴¹³ Bobio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 143.

⁴¹⁴ Carrillo Prieto, Ignacio, *Elementos de Política Jurídica*, México, U.N.A.M., 1992, p. 67.

⁴¹⁵ Sánchez Azcona, Jorge, *Normatividad Social – Ensayo de Sociología Jurídica*, México, U.N.A.M., 1989, p. 94.

La perversión del poderoso consiste en que goza, siente placer, se satisface, se refuerza con tales transfiguraciones que sufre el ser humano, al comportarse como animal domesticado o estar a disposición para servir, como una cosa.⁴¹⁶

Los justiciables tenemos derecho a que exista el medio para detener los actos contrarios a la Constitución, y que las autoridades respondan a la máxima de supervivencia en armonía,⁴¹⁷ porque en la medida que el Estado asume la garantía de impedir, en decisiones vinculantes, la desintegración social, al ejercicio de la fuerza estatal se adhiere la pretensión de mantener a la sociedad en una identidad, normativamente determinada, cualesquiera que sea. Ahí, reside el nivel de la legitimidad de la violencia estatal y como legítima ha de ser reconocida si es que se pretende que perdure.⁴¹⁸ Luego, si bien la autoridad se legitima cuando hace valer sus determinaciones a través del uso de la fuerza pública, también resalta que siempre ese uso debe apegarse a los principios de legalidad dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, cuando se llaman a las autoridades para que respondan de los actos tildados de inconstitucionales, se desacraliza el poder y el de sus representantes. Ninguna autoridad goza de poder invencible, y aparte, una persona cuerda no reconoce el origen y desarrollo que nos imponen quienes manejan, distorsionan y organizan en su particular beneficio el poder del gobierno,⁴¹⁹ cuando sus actos no se ajustan a las normas de legalidad. Por ello, el fin perseguido por el quejoso es la anulación de un acto oficial, ya que sólo de ahí puede nacer un acto reclamable a través del amparo,⁴²⁰ con independencia, que quien lo ejecute sea un particular.

Entonces, la autoridad que cause molestia o prive a los gobernados de sus derechos fundamentales, por higiene constitucional deber llamarse a juicio de garantías con el carácter de responsables ("responsable" proviene del latín "responsum", supino de "respondere", es un adjetivo que alude al sujeto obligado a

⁴¹⁶ Schmill, Ulises, *La Conducta del Jabalí*, México, U.N.A.M. 1993, pp. 142-144.

⁴¹⁷ Walter, Robert, *Kelsen, La Teoría Pura del Derecho y el Problema de la Justicia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 43. Máxima, es la regla conforme a la cual el hombre quiere de hecho actuar. La ley universal es la norma general conforme a la cual debe actuar.

⁴¹⁸ Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho e Ideología*, México, U.N.A.M., 1989. p. 71.

⁴¹⁹ Sánchez Azcona Jorge, *Reflexiones Sobre el Poder*, México, U.N.A.M., 1997, p. 77.

⁴²⁰ Trueba, Alfonso, *Derecho de Amparo*, 2ª edición, México, Jus, 1983, pp. 120-121.

responder de alguna cosa o por alguna persona), en atención al contenido del artículo 11 de la Ley de Amparo. Huelga decir que desde el punto de vista del derecho administrativo, en lo que toca a los conceptos de autoridad y poder, ciertamente se entiende por autoridad a un órgano de gobierno, investido legalmente de facultad de decisión y poder de mando, necesarios para imponer a los particulares sus propias determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del Estado.

El concepto de autoridad se ha venido desarrollando a través de las diversas épocas de la jurisprudencia,⁴²¹ y es ahí donde encontramos variados criterios sostenidos en diferentes momentos, razón por la que difícilmente estableceríamos concepto único de autoridad responsable, porque en ello se corre el riesgo de no incluir algunas que con el paso del tiempo y crecimiento de la ciencia jurídica lo lleguen a tener. Al respecto, el ilustre Constitucionalista y Ministro jubilado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Guillermo Guzmán Orozco, de quien nos atrevemos decir, es pilar en la buena interpretación de las leyes, ha dignificado la jurisprudencia en el derecho patrio, como en su momento lo hizo el Ministro Ignacio Luis Vallarta y en la actualidad lo hace el Ministro Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela, en la materia constitucional; y sin él la Séptima y Octava Época difícilmente hubiesen tenido la brillantes que se les reconoce, manifestó en un razonamiento que hizo al escueto artículo que publicamos,⁴²² lo siguiente:

En la sentencia, la actuación correcta de un juez es analizar las características del caso concreto, y aplicando algunos lineamientos generales, dictar la solución justa y equitativa en el caso concreto. Se partirá de lineamientos que se limitan a señalar rumbos, puntos cardinales, pero no de la previsión científica que pretende incluir absolutamente todas las hipótesis posibles, en un sentido y en otro. La realidad siempre es más rica que la

⁴²¹ *Épocas del Semanario Judicial de la Federación*, México, S. C. J. N., 2001, p. 11. El Semanario Judicial de la Federación se compone de dos periodos, que a su vez se les conoce al primero como de jurisprudencia histórica, comprendiendo la Primera Época – 3 de octubre de 1870 al septiembre de 1875; Segunda Época, de enero de 1881 a diciembre de 1889; Tercera Época, de enero de 1890 a diciembre de 1897; y Cuarta Época, de 1898 a 1914. El segundo periodo es de jurisprudencia aplicable, integrada por la Quinta Época, del 1º de junio de 1917 al 30 de junio de 1957; Sexta Época, del 1º de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968; Séptima Época, del 1º de enero de 1969 al 14 de enero de 1988; la Octava Época, del 15 de enero de 1988 al 3 de febrero de 1995; y la actual Novena Época, del cuatro de febrero de 1995 a la fecha.

⁴²² Tondopó Hernández, Carlos Hugo, *La Objeción de Conciencia como Derecho Fundamental en la Constitución Mexicana*, México, Revista No. 9 del Instituto de la Judicatura Federal, 2001, pp. 363-391.

previsión humana. Las reglas generales un poco más precisas se deben, en todo caso, incluir del análisis de muchos casos concretos, que se analizaron caso por caso, reglas que se prestan a dar un poco de más precisión a los lineamientos generales. Pero querer prever todas la hipótesis posibles de aplicación, a priori, resulta poco conveniente en una sentencia, que debe básicamente resolver la litis del caso concreto, con sus pelos y señales, y no dar reglas universales y absolutas que prevean todo para el futuro.⁴²³

En efecto, Magistrados de Circuito han plasmado a través del análisis específico de los asuntos judiciales planteados, el concepto de autoridad para efectos del amparo, destacando los posteriores razonamientos.

AUTORIDADES. QUIENES LO SON PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Si del informe justificado que rindieron las autoridades señaladas como responsables, aparecen que tuvieron intervención en la realización de los actos reclamados, haciendo uso de facultades de imperio, esto basta para que se les considere como autoridades para los efectos del juicio de garantías, ya que el carácter de autoridad responsable no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que haya tenido, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados.⁴²⁴

AUTORIDADES. QUIENES LO SON. El carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no deriva de que reúna determinados requisitos legales o formales para su existencia, sino simplemente de que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza pública para hacerlo cumplir.⁴²⁵

AUTORIDADES, QUIENES LO SON. El carácter de autoridad responsable de una determinada entidad, para los efectos del juicio de garantías, no depende de su naturaleza jurídica, sino de la participación que tenga o pueda tener, con o sin facultades, en la gestación o ejecución de los actos reclamados, y esta cuestión sólo puede dilucidarse con pleno conocimiento de causa en la audiencia constitucional, con

⁴²³ Don Guillermo Guzmán Orozco nos hizo entrega, por medio del Juez de Distrito Licenciado Jorge Dionisio Guzmán González, de una hoja tamaño carta escrita a maquina manual, fechada en cuatro de febrero de dos mil dos, en la que plasmó las líneas transcritas, y de puño y letra lo hizo (lo que demuestra su grandeza y humildad) en la portada de la separata que le enviamos para recoger sus elocuentes impresiones. Un honor inmerecido en la vida terrenal. Infinitamente agradecido.

⁴²⁴ Tesis aislada, registro 251640, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 127-132 sexta parte, p. 32.

⁴²⁵ Tesis aislada, registro 252143, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 115-120 sexta parte, p. 32.

vista de los informes justificados y de las pruebas que rindan las partes, pues de otra manera se estaría prejuzgando sobre el particular; en consecuencia, debe admitirse la demanda respecto de tal autoridad, sin perjuicio de que en la citada audiencia se resuelva si tiene o no el indicado carácter.⁴²⁶

AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Este tribunal estima que para los efectos del amparo son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.⁴²⁷

De las citadas en los tres primeros momentos, se aprecia como elementos esenciales para que una autoridad tenga ese carácter en el juicio de amparo, la imperatividad de sus actos y el uso de la fuerza pública para ejecutarlos.

Al respecto, es importante señalar, que sujetar el concepto de autoridad a posturas antiquísimas, representan retrotraernos a lo que en aquél momento fue aplicable; pero conforme avanza la sociedad este concepto debe actualizarse a las necesidades que se reclaman. Consecuentemente, si decimos que autoridad es la que tiene imperio, facultad legal de estar en relación ante los demás de supra a subordinación, esta situación por sí misma es igual a nada, análisis ligero, si la autoridad no es capaz de poder hacer valer sus determinaciones a través de los mecanismos coercitivos del Estado.

Pues de nada serviría el imperio si no puede obligar a los demás al cumplimiento de sus actos; por lo que la fuerza pública, poder relativo de cualquier propuesta de ley verdadera para justificar la coerción en distintas circunstancias excepcionales,⁴²⁸ viene a perfeccionar tal concepto.

Empero, en la actualidad diversos organismos del Estado transgrediendo derechos fundamentales emiten actos de autoridad, que ya debemos de considerarlos como tales, para efectos del juicio de garantías, sin temor a la crítica mal intencionada,

⁴²⁶ Tesis aislada XXI. 1o. 99 K, registro 210402, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, S. J. F., tomo XIV, septiembre de 1994, p. 272.

⁴²⁷ Tesis de jurisprudencia, registro 251104, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 145-150 sexta parte, p. 366.

⁴²⁸ Dworkin, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, 2ª edición, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 87.

y con el fin de evitar que las autoridades realicen los que les plazca, como los borrachos en los burdeles de la calles de la Merced.

Los juristas tenemos la propensión a entender las leyes, la doctrina y la realidad jurídica dentro de los cartabones mentales que nuestra educación y nuestra costumbre nos han dado; además los juristas mexicanos no resistimos a reconocer la realidad de nuestro país hasta que nos la restriegan muchas veces en la cara; y los jueces, salvo raras excepciones, no son capaces de innovar nada, sino que continúan siguiendo los precedentes ya establecidos, a sabiendas de que son antiguos y equivocados, por miedo a molestar.⁴²⁹

Por ello, ¡Que difícil es cambiar una jurisprudencia de la Suprema Corte! Una vez dictada todos la cumplen sin cuestionarla. La facultad de pensar se acaba, los asuntos jurídicamente similares se prejuzgan, el funcionario judicial se vuelve autómatas y la ciencia jurídica se eclipsa.⁴³⁰

A fin de evitar esta situación, se desprende en la última tesis un buen estudio del concepto de autoridad, ya que ahí no lo sujeta al uso del imperio o fuerza pública, sino a la participación que las autoridades tengan en la emisión o ejecución del acto reclamado, rompiendo con el concepto tradicionalista de autoridad responsable. Entonces, aún cuando la autoridad no tenga la capacidad para ejecutar sus actos a través de la fuerza pública, si hay alguna posibilidad legal para acudir a otras autoridades para tal cometido, es una actitud pasiva no considerarla como tales; reclama el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien además agrega:

El uso de la fuerza pública (imperio) ya no puede considerarse como la nota distintiva, del concepto de autoridad, debiendo ampliarse a quienes causan perjuicios jurídicos al dictar sus resoluciones, independientemente de la ejecución de las mismas.⁴³¹

Además concluye, al realizar su trascendental estudio, que en el derecho escrito, la jurisprudencia y los precedentes dictados son importantes para encuadrar toda la vida social que constantemente se renueva. Los Jueces que actualmente

⁴²⁹ Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, op. cit., p. 4.

⁴³⁰ Góngora Pimentel, Genaro David, *La Suspensión en Materia Administrativa*, op. cit., p. 64.

⁴³¹ *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, op. cit., p.16.

vivimos, no podemos leer la Constitución, la Ley de Amparo, ni la jurisprudencia que formó nuestro juicio más que como mexicanos actuales. Así, como es imposible que el legislador prevea todos los casos que puedan presentarse en las relaciones jurídicas de los hombres, sobre todo, en la época actual en que son tan rápidos los cambios en las condiciones de vida, surgiendo constantemente nuevas formas de actividades que crean nuevos problemas sociales, tampoco es posible, ni conveniente aplicar para la solución de los nuevos problemas las viejas y anticuadas jurisprudencias, formadas en las condiciones de vida que dieron origen a su creación.⁴³²

El Juez debe interpretar las leyes en forma que se adapte a las nuevas exigencias sociales. La rigidez de la ley extremada por su interprete, puede llegar a ser un obstáculo para el progreso social en aquellas materias sujetas a un rápido desenvolvimiento y que requieren una mayor correspondencia entre el hecho y la norma que debe regirlo. No debe excluir la posibilidad de ir modificando el sentido de una ley, adaptándola a las nuevas exigencias sociales, sin necesidad de nuevos actos legislativos, mediante un largo e inteligente proceso de interpretación de parte de la autoridad judicial.

Los tribunales mexicanos deben interpretar la ley, buscando adaptarla a las nuevas necesidades sociales. La jurisprudencia debe modificarse cuando así lo requieran las nuevas realidades de la vida moderna.⁴³³

Argumentos a los que se agrega el hecho que las atribuciones del gobierno mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado liberal pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del gobierno en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapaban al concepto tradicional de autoridad.

Por ello, la aplicación generalizada, de concepto único de autoridad para efectos del juicio de amparo conduce a la indefensión de los gobernados, pues éstos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí,

⁴³² *Ibid.*, p. 18.

⁴³³ *Ibid.*, pp. 19-20.

situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley, que constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable, por tanto, se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Razón por la que nuestro Alto Tribunal de Justicia consideró que la noción o concepto, tradicional de autoridad responsable basado en el imperium y fuerza pública, no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada, sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública, o bien, a través de otras autoridades, como lo apreciamos de la subsiguiente jurisprudencia.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON QUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración

paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.⁴³⁴

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que una autoridad para efectos del amparo es la que teniendo las características de órgano público que le dan las normas jurídicas, tiene la potestad de emitir o realizar actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados sin requerir de la voluntad del afectado o aun en contra de ella, identificando ciertas características, que a la letra son:

- Que tenga características de órgano público.
- Que las normas jurídicas le otorguen potestad para actuar.
- Que emita o realice actos unilaterales que afecten la esfera jurídica de los gobernados.

⁴³⁴ Tesis de jurisprudencia P. XXVII/97, registro 199459, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo V, febrero de 1997, p. 118.

El concepto de autoridad para efectos del amparo generalmente excluye los actos de particulares,⁴³⁵ salvo las excepciones que analizaremos más adelante. La naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo determinan que éste es improcedente contra actos de particulares; por lo que debe atenderse a la clasificación de las relaciones jurídicas de coordinación, subordinación y supraordinación.

Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir las controversias que surgen de ellas se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas, dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones consiste en que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que impongan coactivamente las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas en la ley, las partes están en el mismo nivel, en las relaciones de coordinación existe bilateralidad. Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, y se regulan por el derecho público, que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se suscitan por la actuación de los órganos de gobierno, entre los que destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar del gobernante. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

En torno al concepto de autoridad responsable, cabe analizar si la relación jurídica que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación; el promovente debe tener el carácter de gobernado, para lo cual resulta en la práctica más sencillo analizar, en primer lugar, si en vez de aquella vinculación se trata de una relación de coordinación, la que excluye la idea de autoridad, ya que por su propia naturaleza existirá un procedimiento establecido en el derecho privado para ventilar cualquier controversia

⁴³⁵ Tesis de jurisprudencia 217, registro 389670, séptima época, Pleno, apéndice de 1995, tomo I, Parte SCJN, p. 208. Rubro: LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. Tesis aislada, octava época, registro 206301, Primera Sala, S. J. F., tomo I, primera parte-1, enero a junio de 1988, p. 195. Rubro: LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA, POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY.

que se suscite en vía civil o mercantil, o bien, puede suceder que las normas constitucionales coloquen al Estado en situación jurídica parecida a la de un particular, como en la relación asimilada a la laboral que guarda con sus servidores públicos.

El concepto de autoridad no puede ya seguir siendo como una receta de cocina, en apariencia *cochinito al horno*,⁴³⁶ pero en cambio, hay reglas precisas para identificar el carácter con que una autoridad puede ser llamada a juicio, en calidad de ordenadora o ejecutora. Así, las autoridades ordenadoras subsisten por sí mismas, en tanto que las ejecutoras requiere el mandato de las ordenadoras para que puedan actuar, ya que si lo hace de *motuo proprio*, sería un acto nacido arbitrario.

Por ejemplo, puede ser que el quejoso únicamente señale como autoridad responsable a la ejecutora, quien materializó lo dispuesto por la ordenadora, caso práctico el irregular emplazamiento a la parte demandada en juicio ordinario administrativo, donde el acto particularmente reclamado es la diligencia de emplazamiento que realizó el actuario, por lo que es el único responsable de ello, aunque en la práctica se llame a juicio al Juez en calidad de ordenadora, pero si somos un tanto congruentes con lo reclamado, llegaremos a la conclusión que si reclamamos el irregular emplazamiento, si se concede el amparo por haber encontrado el órgano de control constitucional las irregularidades reclamadas, se concederá la protección federal para efectos de que el actuario realice de nueva cuenta la diligencia de emplazamiento; razón por la que no tiene caso llamar a juicio a la ordenadora, pues en congruencia quien tiene la obligación en la defensa de la constitucionalidad del acto reclamado es el actuario, ya que el acto que realizó será analizado por vicios propios al respaldo de las garantías constitucionales.

AUTORIDADES EJECUTORAS, AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE LAS. SÓLO DEBEN EXAMINARSE LOS VICIOS DE LA EJECUCIÓN. Cuando el amparo se endereza contra una de las autoridades responsables, no se puede, conforme a las disposiciones del juicio de garantías, decidir sobre los actos de otra, pues equivaldría no solamente a suplir la deficiencia de la queja, sino a decidir una controversia sobre la responsabilidad constitucional, sin oír a la parte afectada y sin conocer las razones que le sirvieron de apoyo. Por tanto, solicitada la protección federal contra la autoridad

⁴³⁶ Esta comida chiapaneca se prepara con 6 Kg. de carne de cerdo (costilla o pierna), 10 chileanchos, 1 cebolla grande, 1 diente de ajo, 4 pimientas gordas, 6 pimientas de castilla, ¼ de vinagre de piña, y sal al gusto.

ejecutora, únicamente puede ocuparse el juzgador de los vicios propios de la ejecución.⁴³⁷

AUTORIDADES EJECUTORAS, AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE LAS. Cuando el amparo se endereza contra una de las autoridades responsables, no se puede, conforme a las disposiciones del juicio de garantías, decidir sobre actos de la otra, pues equivaldría, no solamente a suplir la deficiencia de la queja, sino a decidir una controversia sobre la responsabilidad constitucional sin oír a la parte afectada y sin conocer las razones que le sirvieron de apoyo. Por tanto, solicitada la protección federal contra la autoridad ejecutora, únicamente puede ocuparse el juzgador de los vicios propios de ejecución, salvo, naturalmente, que no esté apoyada en resolución de autoridad competente, es decir notoriamente arbitraria.⁴³⁸

Empero, si el acto reclamado son de aquellos en los que necesariamente deba llamarse a juicio a la ordenadora y ejecutora, la suerte de la ordenadora repercutirá en la ejecutora, porque en grado de jerarquía, la primera esta por encima de la segunda.

AUTORIDAD EJECUTORA, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO DE LA. Si la inconstitucionalidad del acto que se reclama de la autoridad ejecutora se hace depender de la atribuida al acto de la autoridad ordenadora y no por vicios propios, al negarse la protección y el amparo de la Justicia Federal respecto del acto de la autoridad ordenadora, debe negarse también la protección constitucional por el acto de ejecución.⁴³⁹

Luego, si llegaré a negar o sobreseer en el juicio de garantías, no podrá subsistir el acto de la ejecutora independientemente de la ordenadora, si éstos tienen una correlación en responsabilidad; pero si se alegó por vicios propios de la ejecutora e incorrectamente se señaló también como responsable a la ordenadora, puede actualizarse que se niegue el amparo respecto a los actos reclamados por la ordenadora y se conceda únicamente por la ejecutora.

⁴³⁷ Tesis aislada, registro 265051, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., Tercera Parte, CXXXII, p. 18.

⁴³⁸ Tesis de jurisprudencia, registro 237216, séptima época, Segunda Sala, S. J. F., tomo 205-216 tercera parte, p. 87.

⁴³⁹ Tesis de jurisprudencia, registro 240525, séptima época, Tercera Sala, S. J. F., tomo 163-168 cuarta parte, p. 14.

AUTORIDAD EJECUTORA. SOBRESEIMIENTO. LE ES EXTENSIVO EL RELATIVO A LA ORDENADORA. Si en un juicio de garantías se sobresee respecto de la autoridad ordenadora del acto reclamado, en el mismo sentido debe de fallarse en lo que toca a la señalada como ejecutora, cuando a ésta no se atribuyen vicios propios de ejecución, porque debiendo sobreseerse en cuanto al acto emanado de la primera, es inconcuso que no puede examinarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los procedimientos de ejecución.⁴⁴⁰

Nos hemos referido a que en los amparos podemos encontrarnos con autoridades ordenadoras y ejecutoras, pero no siempre van a llamarse a juicio a las dos, pues ello dependerá del acto reclamado, así, cuando lo reclamado es la inconstitucionalidad de un ley autoaplicativa, se llamará a juicio a las encargadas del proceso legislativo, pero si es una ley heteroaplicativa, será autoridad responsable, con independencia de las legisladoras, la autoridad hacendaria, si el acto es de naturaleza fiscal, salvo sus excepciones.

AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UN TRIBUTO NO ES ACTO DE APLICACIÓN IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. La existencia de un acto de autoridad no puede, lógicamente, hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad, por tanto, la circunstancia de que el quejoso haya presentado la declaración de pago de un impuesto, con lo cual acredita la autoaplicación de la ley, por sí sola no conduce a tener por ciertos los actos de determinación y cobro que les atribuyó a las autoridades ejecutoras. No obsta a lo anterior el hecho de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la autoliquidación de una contribución constituye un acto de aplicación de la ley, pues ello no significa que tal cumplimiento de la norma por el particular deba serle atribuido a la autoridad receptora.⁴⁴¹

Finalmente, las autoridades no sólo existen por disposición de alguna norma jurídica y realizan actos que son de su competencia, sino también las que no estando

⁴⁴⁰ Tesis de jurisprudencia, registro 253662, séptima época, Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, S. J. F., tomo 91-96 sexta parte, p. 286.

⁴⁴¹ Tesis aislada 2a. XCII/2002, registro 186368, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 379.

facultadas para actuar de tal manera lo hacen, y a éstas se les denomina autoridades de facto o de hecho, y frecuentemente nos encontramos con ellas. Por ejemplo, un agente de la policía ministerial no está facultado para levantar infracciones o detener a una persona porque maneja un automóvil a exceso de velocidad, y sin embargo, lo hacen.

AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. Es aquella cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su respectivo reglamento expedido por el Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.⁴⁴²

AUTORIDADES DE DERECHO Y AUTORIDADES DE HECHO. CONTRA AMBAS PROCEDE EL AMPARO. El artículo 1o. de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es el medio de defensa que tienen los particulares contra cualquier acto que vulnere sus garantías individuales, ya sea que los actos provengan de una autoridad de derecho o de hecho, puesto que ejercitando dicha acción es como puede lograrse la reparación a la violación de la garantía de legalidad consistente en que una autoridad actúe sin tener facultades para ello, es decir, como autoridad de hecho. Por lo que cuando un órgano gubernamental ordena el cumplimiento de determinados actos a otras autoridades, está actuando como autoridad para los efectos del juicio de amparo, independientemente de las facultades que la ley le asigne.⁴⁴³

Ejemplo específico de las autoridades de facto se desprende de la tesis subsiguiente.

COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. AUTORIDADES DE FACTO. Cuando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra priva de sus derechos posesorios a un solicitante de regularización del lote que posee en el ejido expropiado, y dicha comisión decide donar

⁴⁴² Tesis aislada, registro 228096, octava época, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989, p. 158.

ese terreno al Departamento del Distrito Federal, sin acudir a los tribunales previamente establecidos para proceder a la privación de derechos posesorios y para privar a la persona afectada de sus derechos posibles a la regularización sin decidir previamente sobre la que se le solicitó, y si lógica y razonablemente esa decisión unilateral de CORETT será coercitivamente impuesta a la persona afectada, sin el concurso de su voluntad, y aunque esto tenga que hacerse acudiendo para la ejecución forzada a otros órganos de autoridad, es manifiesto que dicho organismo descentralizado está actuando como una autoridad de facto para los efectos del amparo, y que sus dirigentes están sujetos al control de autoridades superiores que pueden obligarlos a acatar un fallo constitucional, por lo que el amparo es procedente contra tal organismo en términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal. De otro modo, de entender las cosas haría del amparo un simple motivo de orgullo académico ornamental, permitiría que en la actual complejidad de la actuación administrativa gubernamental al través de organismos descentralizados y fideicomisos, las funciones de gobierno (y obviamente función gubernamental el regularizar tierras expropiadas a ejidos que han sido absorbidos por el urbanismo) pudieran venir a ser realizadas por las autoridades administrativas, a trasmano, sin control constitucional y con posibilidad de hacerlo con violación de garantías individuales, lo que es inadmisibles en un estado de derecho.⁴⁴⁴

Una vez determinado los aspectos generales de las autoridades responsables, es evidente el análisis particular de cada una de ellas, ya que no toda autoridad por depender de un órgano judicial tiene ese carácter en los juicios de garantías, no obstante la participación que tenga en la integración del acto reclamado.

A. Autoridades legislativas. Tratándose de amparo contra leyes promovidos ante los Juzgados de Distrito, se deberán de llamar a juicio como autoridades responsables a las que intervinieron en el proceso legislativo. Las autoridades legislativas, son aquellas que participan en la creación de las normas jurídicas.

El proceso de creación de las leyes lo encontramos en el artículo 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el proceso de reforma de un precepto constitucional esta previsto por el artículo 135 del anterior ordenamiento.

⁴⁴³ Tesis aislada, registro, séptima época, Segunda Sala, S. J. F., tomo 139-144 tercera parte, p. 40.

⁴⁴⁴ Tesis aislada, registro 250795, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 145-150 sexta parte, p. 74.

Para que el Juez pueda resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, debe oírse al órgano que las dictó y a quien las promulgó, y no así, al encargado de refrendarlos, a menos que el acto reclamado se combatiera por vicios propios en el mismo y que devenga el primer acto de aplicación por esta autoridad.

En el proceso legislativo la intervención del Presidente de la República se presenta en tres ocasiones, dos obligadas y una optativa, La obligada responde a la facultad de sancionar las normas o vetarlas por estar en desacuerdo, y la promulgación, como obligación ineludible que tiene de hacer. La participación optativa a su vez, responde la iniciativa de leyes, ya que puede hacerlo o no.

El artículo 11 de la Ley de Amparo contempla la posibilidad de llamar a juicio a la autoridad que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o acto reclamado.

Tratándose de amparos contra leyes, materiales y formales, el órgano encargado de dictar o expedirlas es el Congreso de la Unión. El encargado de promulgar esas leyes, es el Ejecutivo Federal. Hasta este momento no tenemos ninguna clase de problemas de entendimiento e interpretación; sin embargo, al cuestionarnos si es pertinente que la Ley de Amparo distinga entre promulgar y publicar, cuando son términos que en la propia Constitución se utilizan indistintamente por el artículo 72, inciso a) – publicará inmediatamente, y 72 inciso c) promulgación -, llegamos a la conclusión que si debe darse tal distinción por ser actos distintos.

En principio, porque si bien la promulgación de las leyes es una obligación para el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, la publicación lo es del Secretario de Gobierno atendiendo al artículo 27 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De cualquier clase de normas jurídicas. Dentro de este concepto de publicación, encontramos subsumido el previsto por el artículo 92 de la Constitución Federal.

Luego entonces, pretender que no existe distinción entre los conceptos de promulgación y publicación, porque en la Constitución se utiliza indistintamente, es una salida fácil y cómoda al añadir que "donde la ley no distingue no tenemos porque distinguir" y del peligro que se corre de llegarse hacer tal distinción.

Para nosotros, la distinción entre ambos conceptos es meramente material, pero existente, porque mientras la promulgación expresamente le corresponde al Presidente de la República la publicación en el Diario Oficial de la Federación le asiste

al Secretario de Gobernación, actos diversos en los que respondería cada autoridad por la falta de emisión. A parte que por disposición constitucional una norma no necesita promulgación y tampoco puede ser vetada, que es la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y en el supuesto que se reclamara la inconstitucionalidad de la mismas, no se llamaría al Presidente de la República como autoridad responsable porque en nada intervino, pero podría llamarse al Secretario de Gobierno por ser quien publicó la norma.

El tema del amparo contra leyes, en todos sus aspectos, y en particular las autoridades que intervienen en la formulación de estas, lo analizaremos detalladamente en el capítulo quinto.

B. Autoridades jurisdiccionales. En la esfera de competencia de la Federación, Entidades Federativas y Distrito Federal, se establecieron por la forma de estado que tenemos, Juzgados expeditos para impartir justicia, compuestos a nivel Federal por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Jurado Popular y Tribunales locales. Por su parte, las Entidades Federativas y el Distrito Federal, tienen tribunales locales, con estructura general compuesta por Salas, Juzgados de Primera Instancia, de Paz, Municipales, Indígena, Jurado Popular, etcétera. También contamos con tribunales administrativos y laborales que en ocasiones no forman parte del Poder Judicial de los Estados o Distrito Federal, así como tribunales agrarios.

Pues bien, no todos los servidores público que laboran en estos órganos encargados de velar por la justicia, en la esfera de competencia de cada uno, pueden ser considerados como autoridades para los efectos del juicio de amparo, y que por haber intervenido en el acto reclamado se les considere de tal manera. Sin que pase inadvertido que contra los actos pronunciados por algunos de los órganos citados, ni siquiera procede e juicio de amparo por disposición constitucional o por causales de improcedencia establecida en la Ley de Amparo.

La persona más allegada a un Ministro, Magistrado o Juez (lógicamente después de la secretaria ejecutiva) es el Secretario del órgano adscrito, quien a parte de dar fe con su firma de todo lo que se actúa en los expedientes, autoriza la resolución judicial, lo que hace suponer su colaboración en cualquier acto jurisdiccional de autoridad que emitan los titulares. Sin embargo, el secretario no tiene el carácter de

autoridad para los efectos del juicio de amparo al autorizar o certificar con su firma la resolución impugnada, porque sólo se limita a dar fe del acto pronunciado por el Juez de Distrito, y ello no se traduce en un acto de decisión o de ejecución, pues el objeto de autorizar equivale a dar fe o confirmar que tales resoluciones judiciales que efectivamente fueron pronunciadas, aparte que adolece de las características de decisión e imperio que distinguen, pero no determinan, los actos de autoridad, como se ha considerado.⁴⁴⁵ Situación que acontece tratándose de los defensores públicos federales.⁴⁴⁶ Otra clase de servidores públicos que difícilmente podrían ser autoridades en los términos del amparo, son los oficiales judiciales, chofer, intendente, secretaria ejecutiva, etcétera. Al secretario le ha sido negada la posibilidad de ser autoridad responsable; sin embargo, no podemos percibirlo como ley universal en el juicio de garantías, y atendiendo a los criterios sobresalientes vamos a citar una tesis que sirve de reflexión al respecto.

AUTORIDAD RESPONSABLE. EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LAS JUNTAS TIENE TAL CARÁCTER, CUANDO EL ACTO QUE SE LE ATRIBUYE LO EMITE EN FORMA AUTÓNOMA Y AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS.

Es criterio generalizado que el secretario de Acuerdos de las Juntas no tiene el carácter de autoridad y su proceder no afecta de manera alguna la esfera jurídica de las partes. Sin embargo existen otros actos en los que en su calidad de funcionario, con o sin fundamento en una norma legal, emite actos unilaterales a través de los cuales incurre en omisiones o irregularidades, afectando el interés jurídico de las partes, por lo que en esos casos, como una excepción a la regla general, tiene la calidad de autoridad responsable en los términos del artículo 11 de la Ley de Amparo.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Tesis aislada, registro 228098, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F., junio de 1989, p. 159. Tesis aislada XI.2o.4 A, registro 203961, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo II, octubre de 1995, p. 490. Tesis aislada, registro 212962, octava época, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F., tomo XIII, abril de 1994, p. 438. Tesis aislada, registro 218471 octava época, Tribunal Colegiado Del Vigésimo Circuito, S. J. F., tomo X, septiembre de 1992, p. 240. Tesis de tesis de jurisprudencia I.2o.P. J/20, octava época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, S. J. F., tomo VII, enero de 1991, p. 87. Tesis aislada I.8o.A.32 A, registro 186347, novena época, Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1248.

⁴⁴⁶ Tesis aislada XI.2o.30 K, registro 186788, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, junio de 2002, Página 650.

⁴⁴⁷ Tesis aislada I.1o.T.103 L, registro 195504, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo VIII, septiembre de 1998, p. 1143.

Mencionamos que el secretario es la persona más allegada, laboralmente, al titular del órgano jurisdiccional, y por disposición legal le corresponde cubrir las ausencias de éste, y si alguno de los actos que emita durante ese periodo desatiende garantías constitucionales, es lógico y de ser procedente, que estamos en posibilidad para llamarlo como responsable a juicio constitucional.

C. Autoridades centralizadas. No es lo más oportuno establecer reglas generales sobre el concepto de autoridad, lo correcto es analizar caso por caso, pues cada uno de ellos tiene sus particularidades y merece un estudio individual, sin que ésto quiera decir que cuando se ha determinado a través del tiempo y por diversos actos un concepto de "no autoridad", sea eterno e incambiable.

Cuando estudiamos a los órganos del gobierno republicano en el Estado Federal que tenemos, como quejosos - ejecutivo, legislativo y judicial – dijimos que estos guardan un relación como entes soberanos y como particulares ante los gobernados, según sea la disposición aplicable a dicha relación. Entonces, si ésta se sujetó al derecho privado o al de relación de trabajo, los actos que emitan los servidores públicos de las citadas dependencias tendrán el carácter de actos de particulares, por lo que no es correcto señalarlas como responsables para los efectos ya precisados.⁴⁴⁸ Así, la demanda de garantías que se interpone contra actos de las dependencias de gobierno es improcedente, toda vez que el juicio de amparo sólo procede contra actos de autoridades en términos del artículo 103, de la Ley Fundamental.

Razón por la que debemos ser cuidadosos al momento de analizar el acto reclamado, cuando es producto de una relación laboral o sujeta a derecho privado en el que un sector del gobierno es parte, pues si se somete a las disposiciones que rigen las anteriores, difícilmente se puede reclamar los actos de esa naturaleza por medio del amparo, porque asumen funciones de autoridad, no hay relación de supra-subordinación. Así, sólo podrá legalmente ser considerado que deviene de una autoridad para los efectos del amparo, aquél que lo ejecute una actividad de gobierno, actuando con el imperio y potestad que le otorga la investidura pública, es decir, cuando el acto tenga su origen en relación directa con la función pública y el cargo que

⁴⁴⁸ Tesis aislada I.6o.T.26 L, registro 20262, novena época, Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo III, abril de 1996, p. 347.

desempeña, en el plano que dentro del derecho administrativo se conoce como de supra-subordinación a que ya se hizo mérito.

Ahora bien, si de las relaciones se desprende que la dependencia de gobierno que interviene en ella hace valer alguna de sus determinaciones y las ejecutan en forma autotutelar, indiscutiblemente que procede el juicio de garantías, sin importar la norma que regule la relación entre las partes, ya que este supuesto estaría absorbiendo el carácter de autoridad, como se precisa en la posterior tesis vanguardista.

ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Aun cuando el acto desposesorio reclamado pueda constituir un incumplimiento al contrato de arrendamiento celebrado con la quejosa, no puede considerarse como acto de particular en defensa de los intereses de la autoridad responsable, si entraña una decisión con la amenaza de ejecución correspondiente, por lo que contra este acto procede el juicio de amparo.⁴⁴⁹

Volviendo a la relación laboral, se dice que están expeditos para resolver esta clase de controversias judiciales los tribunales del trabajo, locales o federales, por lo que si estamos en presencia del despido de un trabajador en los que solamente se le comunicó tal resolución a través de un oficio que suscribe el jefe inmediato de éste u otro servidor público facultado o no para ello, dicha cuestión habrá de ventilarse ante los tribunales mencionados. Pero si la sanción, destitución del cargo, amonestación pública o privada, cese, etcétera, deviene de un procedimiento administrativo seguido ante la Secretaría correspondiente en la que se aplicó la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, es una situación de sanción de diferente naturaleza a las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, que tienen su origen en el artículo 123 de la Constitución Federal, porque la propia conducta atribuida a dicha autoridad no es de naturaleza laboral entre un trabajador y un patrón, sino administrativa entre un servidor público y una autoridad administrativa,⁴⁵⁰ que cuenta con facultades para destituir a servidores públicos con base en la Ley Federal de

⁴⁴⁹ Tesis aislada, registro 231946, octava época, Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, S. J. F., tomo I, segunda parte-2, enero a junio de 1988, p. 782

⁴⁵⁰ Tesis aislada VII.1o.A.T.24 L, registro 194756, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 849.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en aquéllos supuestos sí puede llamarse a juicio como autoridad para efectos del de garantías, previo cumplimiento de los principios fundamentales del amparo.

Por otra parte, ha sido criterio reiterativo que los directores, jefes de departamentos o unidades jurídicas de las dependencias centralizadas no se consideren autoridades para efectos del amparo, porque fueron asesores o dictaminadores de la resolución dictada por el superior jerárquico de éstos, quien finalmente fue la persona que emitió el acto de molestia.⁴⁵¹ Dicha opinión o dictamen, no entrañan acuerdos o resoluciones, es decir, que pueden o no, ser tomados en consideración por el titular, que es el que verdaderamente ejerce autoridad, y por tanto, el dictamen emitido no causa perjuicio al quejoso. Entonces, las tesis de mérito sitúan un caso concreto, por lo que sería inadecuado sostener que los directores, jefes de oficina, departamentos o unidades jurídicas no son autoridades por todos los actos que puedan pronunciar.

Finalmente, **la educación en México** es uno de los puntos más sensibles y delicados, que a lo largo de los años ha marcado a nuestro pueblo como uno de los más ignorantes del rubro a nivel internacional, Oaxaca y Chiapas disputan año tras año el glorioso y vergonzante último lugar de alfabetización en nuestro país. Los mexicanos, al menos en la hoja de papel, siempre hemos depositado en la educación nuestros más elevados ideales.

La preocupación educativa figura ya en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814. Pero correspondió a la generación liberal consolidar el avance más significativo en nuestra concepción educativa al establecer tanto la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria, como el laicismo de la escuela pública. En 1857 se incluyó por primera vez en la Constitución, bajo el título de los derechos del hombre, un artículo específicamente dedicado a la educación. Esta inclusión reflejaba la certeza liberal de que la instrucción de los ciudadanos era el medio más eficaz de vencer obstáculos para el progreso nacional en todos los órdenes.

⁴⁵¹ Tesis aislada, registro 370381, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo XCVI, p. 478. Tesis aislada, registro 323312, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXXXI, p. 2616. Tesis aislada XX.2o.8 A, registro 186289, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 1278.

El proyecto educativo de los liberales alcanzó mayor relieve el año mismo en que triunfó la República, al expedir el presidente Benito Juárez la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. Dicha ley establecía la obligatoriedad de la educación primaria y, bajo ciertas condiciones, su gratuidad. Estas disposiciones fueron recogidas por la legislación de la mayoría de los Estados de la República, y se conjugó así la fuerza de la soberanía estatal con el principio de la unidad nacional. Esta certidumbre explica la pasión con que el Congreso Constituyente 1916-1917 abordó los alcances de la función educativa, al ratificar la concepción liberal de la educación y ampliar su alcance social.

En el curso de ese Congreso Constituyente se debatió dónde debería incluirse el precepto de primaria obligatoria, si el capítulo de garantías individuales o si bien en el de obligaciones de los gobernados. La decisión del Constituyente fue que en el capítulo segundo, de los Mexicanos, se incluyera como obligación para éstos el hacer que sus hijos o pupilos, menores de 15 años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para cursar la educación primaria elemental. Esta decisión significa que en la percepción del Constituyente, era en los padres en quienes recaía la obligación de hacer que sus hijos estudiaran la primaria. En 1934, el Constituyente Permanente incluyó en el artículo tercero la disposición expresa de que la educación primaria sería obligatoria.

En México es inobjetable el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo nacional sin más limitaciones que satisfacer los requisitos señalados en la propia constitución, de este modo, el gobierno, además de procurar la impartición de la educación debe abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos, que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso y continuidad en la educación.

No podemos ser opacos y críticos en todo, también se reconoce que la escuela pública ha tenido mérito sobresaliente, no obstante de verse superada por la educación privada o de paga. La educación enaltece al individuo y mejor a la sociedad. El derecho a la educación lleva implícito el deber de contribuir con el desenvolvimiento de las facultades del individuo, al desarrollo de la sociedad, en el que los individuos encuentran el progreso individual y colectivo, y cuya única sanción reside en un más limitado desarrollo de la persona. La educación ha contribuido a labrar una parte

fundamental de la identidad nacional y del sentimiento de pertenencia a una patria soberana, independiente y unida; ha sido medio para asegurar la permanencia de los atributos de nuestra cultura y el acrecentamiento de su vitalidad, resume nuestra concepción de la democracia, el desarrollo y la convivencia nacional.

Lo anterior, es más que suficiente para defender el derecho de educación, en cualquiera de las esferas de competencia de gobierno y grados de instrucción, es vergonzoso que un Tribunal Colegiado de Circuito en los inicios de un nuevo siglo, cuando se exige mayor respeto a la dignidad humana y el concepto de justicia se encuentra en boga, atente contra el mínimo de instrucción que un desvalido puede tener, la educación. Sirva de ejemplo, como inspirado fundamento de lo que no debe hacerse, la siguiente tesis aislada, si el jardín de niños era oficial, si era particular el rubro debió ser diferente.

DIRECTORA DE JARDÍN DE NIÑOS. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Es improcedente y debe desecharse de plano la demanda de garantías que se interpone contra actos de la directora de un jardín de niños, con fundamento en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los diversos 1o. y 11 de la Ley de Amparo, porque no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, habida cuenta de que su función no es la de tomar decisiones con base en una ley determinada, por medio de las cuales cree, modifique o extinga unilateralmente situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados y que deban exigirse mediante el uso de la fuerza pública, o bien, a través de otras autoridades.⁴⁵²

Por eso, es plausible los criterios que sostiene la procedencia del amparo cuando se reclame algún acto, por parte del director de las escuelas preescolares, primarias, secundarias, preparatorias, normales, universidades de los entidades federativas, que afecten esa máxima constitucional, y por el contrario reprochable el que niega tal derecho sustentado en la falta de utilización de la fuerza pública o de norma aplicable,⁴⁵³ pues basta que el director de la escuela o uno de los profesores niegue el accesos al plantel a un educando, para suponer, en razón al valor preciado que significa la educación, que se esta violando las garantías constitucionales previstas en

⁴⁵² Tesis aislada IX.1o.57 K, registro 186024, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1360.

⁴⁵³ Tesis aislada, registro 256894, séptima época, Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, S. J. F., tomo 29 sexta parte, p. 25.

el artículos 3 de la Ley Fundamental, y una disposición internacional como es la Convención de los Derechos del Niño,⁴⁵⁴ específicamente el artículo 28 de ese ordenamiento. De igual forma se desatiende Ley para la Protección de los de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁴⁵⁵ particularmente el artículo 32 de los derechos a la educación, capítulo décimo, título segundo.

No es la fuerza pública o el imperium, no es la posibilidad que tengan las autoridades de emitir actos unilaterales, para considerarlas autoridades responsables. Es, entonces, la sensibilidad de los juristas y la importancia que otorguen a los derechos, en un estado moderno, consubstanciales al hombre. Los criterios que compartimos, aplicables si un alumno es expulsado de la escuela, están en yuxtaposición a la tesis criticada y descansa en los términos posteriores.

AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo no debe entenderse solamente para aquellos órganos que disponen de la fuerza pública, en sentido material, sino también el de que las autoridades ejerzan actos públicos, luego, si el ramo de la educación pública es un servicio público y la escuela oficial, un establecimiento de ese servicio público, es claro que la persona encargada de dirigirla tiene la representación de ese poder público dentro de su jurisdicción educativa y escolar, en virtud de la cual obra, dictando según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio, de manera que el director si tiene el carácter de autoridad.⁴⁵⁶

AUTORIDADES. LA INSPECTORA DE LA ZONA ESCOLAR Y EL DIRECTOR DE UNA ESCUELA PRIMARIA SI LO SON. El artículo 3o. constitucional, en su fracción VI, consigna que "la educación primaria será obligatoria", disposición que se reitera en la Ley Federal de Educación, que en sus artículos 15 y 16 prevé que "el sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades escolar y extraescolar..." y que "el tipo elemental está compuesto por la educación preescolar y la primaria..." que "la educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República"; señalando el precepto constitucional de referencia con la impartición de la

⁴⁵⁴ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1990, ratificada por México el 21 de septiembre de 1991 y publicada en el 25 de enero de 1991 en el Diario Oficial de la Federación.

⁴⁵⁵ Ley Publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

⁴⁵⁶ Tesis aislada, registro 219, 276, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, S. J. F., tomo IX, mayo de 1992, p. 403.

educación queda a cargo del Estado, el que podrá autorizar a los planteles particulares a la prestación de dicho servicio, el cual es de carácter público tal y como lo señala el artículo 3o. de la Ley Federal de Educación, que prevé que "la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público". En estas condiciones y toda vez que tanto la inspectora de zona a la que corresponde la escuela primaria señalada, así como el director de la misma, son empleados al servicio de la Federación, ya que se trata de una escuela oficial y de un servicio público, y que pueden determinar la expulsión de ciertos alumnos, esto es, retirarles la inscripción a fin de que en esa escuela ya no cursen el grado en el que se encontraban inscritos, es decir, que actúan en forma unilateral, imperativa y coercitiva, puesto que pueden hacer que se cumplan sus determinaciones, al ya no permitir que los alumnos asistan a la escuela primaria, es evidente concluir que en el caso sí actúan como autoridades para los efectos del juicio de garantías.⁴⁵⁷

Si buscamos en los anteriores y actuales tesis y jurisprudencias, con certeza creemos encontraríamos un número de situaciones específicas que llamarían nuestra atención, estos son ejemplos prácticos. No constituyen todo el universo de actos.

D. Autoridades desconcentradas. Estas dependencias, siguen perteneciendo a las centralizadas que les delego ciertas facultades. Así, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. Supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero, pueden al interrelacionarse con los particulares causarles perjuicio, como se desprende de la siguiente tesis.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA. PUEDE SER AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Los órganos centralizados, a diferencia de los descentralizados, carecen de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, y

⁴⁵⁷ Tesis aislada, registro 222442, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. j. F., tomo VII, junio de 1991, p. 214.

de patrimonio propio, pues no tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí mismos, con independencia del Estado, sino que todos sus actos los realizan con la representación de la entidad estatal o en ejercicio de la función que a ésta corresponde, dentro del ámbito de su competencia. De ahí que los actos de los órganos que forman parte de la administración pública centralizada, por regla general, sean susceptibles de impugnarse en la vía de amparo, pues constituyen actos de autoridad y no de personas morales, como lo es el caso de los órganos descentralizados, que tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y patrimonio propios. Por tanto, si la Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito, y por ello forma parte de la administración pública centralizada en términos de los artículos 1o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede concluirse que la citada Comisión sí puede ser autoridad para los efectos del amparo, en la medida que emita o ejecute actos susceptibles de afectar derechos de los gobernados.⁴⁵⁸

Otro organismo desconcentrado que goza de tal privilegio es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que tiene entre otras facultades, que las instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y demás personas que en los términos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, estén sujetas a su inspección y vigilancia, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora.

COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Contrariamente a lo aducido por el juez federal, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas sí es autoridad responsable para efectos del amparo porque de las diversas fracciones del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, se advierte que la referida Comisión tiene encomendadas funciones no sólo de control y vigilancia, como incorrectamente lo sostuvo dicho juzgador, sino también de imposición de multas y otras de carácter y naturaleza pública, que indefectiblemente se comprenden dentro de los denominados actos de autoridad; es pertinente señalar que en la especie se ordenó judicialmente a dicha dependencia gubernamental, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 136,

⁴⁵⁸ Tesis aislada, registro 214649, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia

fracción III, del ordenamiento legal citado, llevar a cabo el pago de la condena impuesta a la institución de seguros demandada, con cargo a su reserva, lo cual, necesariamente le da la calidad de autoridad responsable ejecutora, es decir, de aquella autoridad que lleva a cabo el mandato legal o la orden de la autoridad responsable ordenadora o decisora, ya que es el indicado órgano estatal en materia de seguros y fianzas quien habrá de cumplir o ejecutar legalmente la orden judicial decretada por el juez natural, encuadrándose el caso dentro del supuesto normativo del artículo 11 de la Ley de Amparo, en cuanto en él se establece que es autoridad responsable la que ejecuta el acto reclamado, que en la especie se reclama por vicios propios, dada la omisión de la aludida autoridad ejecutora en cumplir lo ordenado por el juez natural.⁴⁵⁹

Un organismo desconcentrado que seguramente se le puede llegar a considerar autoridad responsable si expulsa a uno de sus alumnos, y éste acude por vía constitucional a reclamarlo, es el Instituto Politécnico Nacional, cuya labor principal es la educación, y que a lo largo de los años ha ganado un reconocimiento nacional e internacional en el área de las ciencias exactas.

E. Autoridades paraestatales. Comencemos este aparatado con una pregunta ¿sabe cuántos organismos paraestatales existen actualmente en el país?, la repuesta generalmente es ¡No!, ¿por qué?, simplemente, porque es difícil, pero no imposible, localizarlos pues los encontramos en la administración pública federal, estatal y municipal. En la actualidad, bastante se ha discutido sobre la naturaleza y alcance de sus determinaciones, como se desprende de la siguiente tesis.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. ES VÁLIDO DOTARLOS DE ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DE LOS ENTES QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. Si se toma en consideración que de la interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se colige que los organismos descentralizados son parte integrante de la administración pública federal en su faceta paraestatal, es evidente que tales organismos pueden y deben ser dotados de facultades de imperio, típicas de las

Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XII, octubre de 1993, p. 405.

⁴⁵⁹ Tesis aislada, registro 214011, octava época, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F., tomo XII, diciembre de 1993, p. 842.

autoridades centralizadas, por las siguientes razones: a) porque los organismos descentralizados al pertenecer a la administración pública, actúan al lado de los centralizados y, por tanto, esa identidad de calidad les autoriza a desenvolverse de manera similar; y b) porque los fines de los organismos descentralizados, definidos en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (realización de actividades afines a las áreas prioritarias o estratégicas del Estado, prestación de servicios públicos o sociales y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social), se identifican con los objetivos de la administración centralizada, lo que convierte a ambas formas de administración en centros de intereses que deben estar jurídicamente protegidos para beneficio del bien común y, por ello, deben funcionar paralelamente a los agentes de la administración activa, mediante el otorgamiento y ejercicio de facultades de consulta, decisión, ejecución e imperio; de lo contrario se rompería con el principio de "unidad de poder", conforme al cual las facultades autoritarias del aparato central y de los organismos descentralizados, deben reputarse de igual calidad y del mismo origen.⁴⁶⁰

Los organismos descentralizados pueden emitir actos de autoridad impugnables a través del juicio de amparo, cuando éstos se traducen en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional e implica un acto unilateral, sin requerir para el efecto la intervención de autoridad alguna para que surtan las consecuencias jurídicas impuestas por dicho organismo sin el consentimiento del afectado.

ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS. CUANDO PUEDEN SER AUTORIDADES RESPONSABLES.

Para determinar si un organismo descentralizado puede figurar como autoridad responsable en un juicio de amparo, se debe atender a los actos que realiza frente a los particulares y como toda entidad moral, en el organismo se registran relaciones internas entre sus componentes y relaciones externas frente a sujetos que no pertenezcan a él, los primeros actos no son de autoridad para los efectos del amparo, pues sus componentes no gozan de garantías individuales frente al organismo, ya que no tienen el carácter de gobernados, el que sólo puede darse en las relaciones de supra a subordinación, cuyo sujeto pasivo, es cualquier órgano del Estado; en las relaciones externas, el organismo se comporta como un particular, realizando actos que carecen de fuerza compulsora, y dichos actos

⁴⁶⁰ Tesis aislada 2a. CCXXIV/2001, registro 188163, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, diciembre de 2001, p. 372.

no son actos de autoridad y contra ellos no procede el amparo, en la inteligencia de que, cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, ésta deberá constituir el acto reclamado en un juicio de garantías en el que el organismo figurará como tercero perjudicado en los casos contemplados en el artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo. Es decir, el amparo procede contra actos de organismos descentralizados cuando se realiza con sus relaciones externas y siempre que, por prescripción legal, deban ser ejecutados por alguna autoridad del Estado, frente al particular por la vía coactiva, es decir, sin que esta autoridad tenga la facultad de hacerlos cumplir o al negarse a realizarlos por propia decisión.⁴⁶¹

No hay una fórmula química que permita definir cuáles son los organismos descentralizados aptos para ser autoridad responsable, que permita el enjuiciamiento constitucional; entonces, de sujetarnos a los conceptos de imperio y fuerza pública, aceptaríamos que las autoridades causen molestias a las personas en su esfera jurídica, sin dar respuesta a la salvaguarda de los derechos fundamentales. La administración pública ha crecido desmesuradamente, y eso hace difícil la tarea de identificar cabalmente las dependencias de la administración paraestatal.

Desafortunadamente, en cuanto al ordenamiento mexicano no se ha estudiado con profundidad este problema apremiante de la defensa jurídica y procesal de los gobernados frente a la actividad cada vez más agobiante para sus derechos e intereses legítimos, de las autoridades disímboles que forman el llamado sectores paraestatal.⁴⁶²

El primer grupo de esta clase son los organismos descentralizados por servicio, entre los que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Procuraduría Federal del Consumidor, Comisión de Arbitraje Médico, etcétera. Algunas se consideran autoridades para efectos del amparo, otros a penas comienzan a serlo, y los más, aún les falta tal distinción jurisprudencial.

⁴⁶¹ Tesis aislada, registro 223238, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, S. J. F., tomo VII, abril de 1991, p. 209; y la tesis aislada, registro 223238, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, S. J. F., tomo VII, abril de 1991, p. 209.

La Universidad Nacional Autónoma de México, no es solamente la más importante en nuestro país y la más conocida en el extranjero, sino la primera de creación en nuestra República que gozó de autonomía, pues a partir de que se creó en 1910,⁴⁶³ representa la institución que ha permitido democratizar al país.

Empero, en este periodo de democratización han sido varios los acontecimientos que ponen en tela de juicio si la Universidad, por gozar de autonomía puede ser llamada a juicio como responsable, a lo que en este momento contestamos que sí; cualquier alumno que vea menguado sus derechos puede acudir ante los tribunales federales a reclamar el resarcimiento de ellos o solicitar que se impida la violación de los mismos. Es así, porque siendo la educación un derecho fundamental para todo individuo debe estar protegida por el Estado, sin importar el grado de autonomía con que se haya facultado a una institución educativa. Entonces, si la autonomía es entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, pero no se le faculta para que actúe arbitrariamente y pueda emitir resoluciones que afecten a los estudiantes inscritos en sus diversos campus o Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 6 de enero de 1945, rige la organización y contempla la autonomía de ésta, como suele suceder con las diversas disposiciones aplicables a las universidades autónomas del país, donde así se ha establecido. Luego, la autonomía no puede confundirse con actuar fuera del estado de derecho, sino que es una prerrogativa racional para autogobernarse, en estricto acatamiento de los derechos fundamentales reconocidos o no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las universidades autónomas están facultadas para organizarse y autogobernarse internamente,⁴⁶⁴ pero

⁴⁶² Fix Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, 2ª edición, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, p. 131.

⁴⁶³ Rabasa Gamboa, Emilio Oscar y Gloria Cabellero, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados de la LXI legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 41. La Universidad Nacional Autónoma de México, se creó en 1910, y para que pudiera cumplir mejor sus funciones se le otorgó la autonomía en 1929.

⁴⁶⁴ Artículo 4º de la Ley Orgánica, reformada el nueve de junio de 1978, de la Universidad Autónoma de Juárez; artículo 4º de la Ley Orgánica, del 24 de febrero de 1974, de la Universidad Autónoma de Aguascalientes; artículo 4º de la Ley Orgánica, del 6 de octubre de

si sus actos afectan garantías constitucionales, como a veces sucede, no existe razón política y menos legal para que no sean llamadas a juicio con el carácter de responsables.

Don Ignacio Burgoa Orihuela, legítima autoridad de la materia, dice que los partidarios de la tesis contraria a la improcedencia del amparo, es decir, los que sostienen que si procede, contra actos de las autoridades universitarias, argumentan en su postura, que en las resoluciones de los órganos universitarios, al imponer sus decisiones a los profesores y alumnos, sin que estos presten su aquiescencia para su emisión y sin que, dentro del ámbito de la universidad, puedan eludir su obligatoriedad, no provienen de meros particulares sino de tales autoridades que tienen poder de mando.

Por otra parte se alega que no es concebible que la Universidad sea una especie de insula, dentro de cuyos dominios no impere la Constitución, ya que la autonomía universitaria es la capacidad para que dicha entidad jurídica se dé sus propias normas orgánicas y funcionales y designe a las personas que encarnen a sus diferentes órganos directivos y administrativos sin la intervención del Estado, pero que dicha autonomía no puede extenderse hasta el extremo de que la universidad y sus funcionarios actúen fuera o contra del orden constitucional. Se concluye que sería absurdo que la autonomía de la universidad se conceptuase como una especie de soberanía sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que esta no rigiera los actos de sus autoridades y que los propios actos pudieran violar impunemente las garantías constitucionales en detrimento de los alumnos y profesores. Se sostiene que la constitución tiene un imperio normativo total dentro del territorio nacional, en el sentido de que nadie ni nada puede estar al margen de sus mandamientos y mucho menos insancionablemente contra ellos. De estas aseveraciones se infiere que, dentro de un régimen de derecho fundado en la Constitución como ordenamiento básico y supremo, no es posible tolerar que, a pretexto de una mala entendida autonomía, las autoridades universitarias no deben respetar sus prescripciones, y entre éstas, las concernientes a las llamadas garantías individuales, cuya violación, por actos de tales autoridades, hace procedente el amparo a falta de algún recurso jurídico (lato sensu)

1978, de la Universidad de Baja California; artículo 4º de la Ley Orgánica, del 24 de noviembre de 1971, de la Universidad Autónoma de Guerrero; artículo 3º de la Ley Orgánica, del 17 de diciembre de 1973, de la Universidad Autónoma Metropolitana; artículo 5º del Decreto 60 que contiene la Ley Orgánica, del 5 de julio de 1971, de la Universidad Nacional Autónoma de Nuevo León; artículo 2º de la Ley Orgánica, del 5 de noviembre de 1972, de la Universidad Autónoma de Tamaulipas; artículo 7º de la Ley Orgánica, del 20 de noviembre de 1976, de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; etcétera.

intra o extra-universitario, mediante el cual los afectados pudiesen obtener la reparación correspondiente.⁴⁶⁵

Argumentos elocuentes que cita, sin compartirlos, el Doctor Burgoa. Nuestra apreciación al respecto es que ninguna autoridad, ni una sola, debe actuar fuera de los derechos fundamentales catalogados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo contrario redundaría en solapar flagrantes violaciones a éstos, pugnando en un gobierno tirano.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO.

La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ *El Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 197-198.

⁴⁶⁶ Tesis aislada I.4o.A.194 A, registro 199398, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo V, febrero de 1997, p. 809.

La anterior tesis, creemos fue el origen a la subsiguiente jurisprudencia, que estableció, plausiblemente, para nuestro derecho patrio la posibilidad que si un alumno se ve menguado en algún derecho constitucional, acuda al juicio de garantías, siempre que se cumplan los principios del amparo y que el acto sea de difícil reparación, verbigracia, la expulsión.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2002, registro 187358, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 320.

Para concluir lo referente a las universidades autónomas, es menester señalar que el Doctor Burgoa no comparte el criterio que los actos que emiten las autoridades universitarias deban ser cuestionados en amparo,⁴⁶⁸ por ser contrario a lo establecido por el artículo 3, fracción VIII, de la Constitución Federal, y porque someter a la consideración de los órganos judiciales del gobierno las decisiones de los acuerdos de los órganos universitarios, implicaría evidentemente afectar la autonomía de las entidades públicas de cultura, propiciando la intromisión en su vida interna de Jueces, Magistrados y Ministros en los que los poderes judicial se depositen. Punto de vista respetable, pero superado por la realidad de una sociedad necesitada en que se cumpla con el estado de derecho.

La **Comisión Federal de Electricidad**, es organismo descentralizado por servicio con el que la mayor población tiene trato, cuyos actos de molestia se soportan frecuentemente, que van de un cobro excesivo en el consumo del producto que oferta hasta el corte del suministro de la energía eléctrica, en los que no es autoridad para los efectos del amparo, según se desprende de diversas tesis,⁴⁶⁹ porque los actos que realiza en cumplimiento de esa función, carecen de la imperatividad y coercitividad que caracterizan todo acto de autoridad; situación que también sucede cuando traslada los impuestos a los usuarios del servicio de energía eléctrica.⁴⁷⁰

Recordemos que la generación de la energía eléctrica y su consiguiente distribución y suministro se inicia sin un marco normativo predeterminado, por lo que, en sus comienzos, va a la zaga de estas actividades, razón por la cual la regulación jurídica del servicio público de suministro de energía eléctrica se inicia de manera improvisada; en muchos casos el municipio reglamenta, concesiona o autoriza la correspondiente actividad; en otros casos lo hace el gobierno provisional o de la entidad federativa; en algunos países asume tal atribución el Gobierno nacional; en fin, la regulación jurídica del servicio mencionado se da, en sus inicios, de manera errática e improvisada.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 199.

⁴⁶⁹ Tesis aislada, registro 222236, octava época, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F., tomo VIII, julio de 1991, p. 136. Tesis aislada, registro 219639, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F., tomo IX, abril de 1992, p. 452. Tesis aislada, registro 213997, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XII, diciembre de 1993, p. 835.

⁴⁷⁰ Tesis aislada III.1o.A. 153 A, registro 209449, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, S. J. F., tomo XV, enero de 1995, p. 201.

El Estado mexicano crea la Comisión Federal de Electricidad, mediante un decreto-ley (Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 1937) expedido por el Presidente de la República con base en las facultades extraordinarias que el Congreso de la Unión les confirió para legislar en materia de industria eléctrica (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1936).

En 1960 el Gobierno de la República estimó al suministro de energía eléctrica como un servicio público de naturaleza e importancia que hacía indispensable su nacionalización a fin de que, en concordancia con el artículo 27 constitucional, con amplio sentido social y sin propósito de lucro, fuese posible al mayor número posible de habitantes.⁴⁷¹

Una vez que se dio el marco normativo a esta dependencia y que ahora lo conocemos como Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, algunos actos de esta institución pueden cuestionarse por medio del amparo. Actualmente la facultad que tiene Comisión Federal de Electricidad, de suspender el suministro de energía eléctrica al usuario que no cumple con las obligaciones contraídas en el contrato administrativo de servicio, se ha determinado por nuestro más Alto Tribunal que dicha facultad de autotutela, que le confiere la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, es constitucional.

ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVA, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. La circunstancia de que el artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, otorgue al organismo público descentralizado Comisión Federal de Electricidad la facultad para suspender el suministro de energía eléctrica por las causas que en el mismo se indican, no implica que se otorgue a dicho organismo la facultad de hacerse justicia por sí mismo y de ejercer violencia para reclamar su derecho, en virtud de que la prestación de ese servicio público no se deja al libre arbitrio del organismo referido, pues se sujeta a los lineamientos establecidos por el legislador en los ordenamientos legales que regulan su organización y funcionamiento, en los que se establecen reglas concernientes a las contraprestaciones que dicho organismo debe recibir por el suministro de la energía eléctrica y las facultades para suspender el servicio, de modo tal que la circunstancia de que dicho organismo haga uso de esas reglas no implica que se haga justicia por sí mismo ni que ejerza violencia para reclamar su derecho, más aún

si se tiene en cuenta que dicho precepto no faculta al organismo referido para que exija coactivamente el pago de la prestación no cubierta, sin necesidad de acudir a los tribunales competentes.⁴⁷²

Sin embargo, al remontarnos a la exposición de motivos que reformó el artículo 26 de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica,⁴⁷³ llegaremos a la conclusión que no obstante de ser acertado el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede criticarse la reforma que agregó el párrafo último del numeral en comento (En cualquiera de los supuestos anteriores, la Comisión Federal de Electricidad procederá al corte inmediato del servicio, sin requerirse para el efecto intervención de autoridad. En los supuestos a que se refieren las fracciones I, III y IV que anteceden, se deberá dar aviso previo), porque no se expone ni en forma aislada las razones o argumentos que sirven de base para favorecer a la citada dependencia descentralizada, al corte autotutelar del suministro de la energía eléctrica.

Éste organismo descentralizado por servicio es autoridad, cuando apercibe al usuario que de no cumplir con el pago del servicio prestado o cualquier otro supuesto de lo previsto en el artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, le suspenderá el suministro del mismo, porque existe amenaza de causarle un daño.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL APERCIBE AL CONSUMIDOR DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. La determinación por la cual la Comisión Federal de Electricidad apercibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, constituye un acto de autoridad susceptible de impugnarse mediante el juicio de garantías, en virtud de que, con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, pues aunque la relación existente entre el particular y la referida comisión deriva de un contrato de adhesión, ello no significa que ambas partes se encuentren en

⁴⁷¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*, México, Porrúa, 1995, pp. 436-437.

⁴⁷² Tesis de jurisprudencia P./J. 140/99, registro 192767, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, diciembre de 1999, p. 7.

⁴⁷³ Promulgado el 18 de diciembre y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992

un mismo plano, como particulares, sino en un nivel de supra a subordinación, al imponer el referido organismo su voluntad sin el consenso del afectado. Es decir, la citada comisión ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, lo que revela que dicho ente al emitir tal acto, es una autoridad para efectos del juicio de amparo; lo anterior no implica que en todos los casos la indicada comisión deba ser considerada como autoridad para tales efectos, sino sólo cuando ejerce facultades de decisión que le estén atribuidas por ley y que afecten la esfera de derechos del gobernado.⁴⁷⁴

Por último, la Comisión Federal de Electricidad, conforme a la ley, es la encargada de calcular y de efectuar el cobro del impuesto especial sobre producción y servicios que grava el servicio de energía eléctrica por lo que, para tales efectos, necesariamente se le considera autoridad responsable.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. AUTORIDADES RESPONSABLES.

Existen criterios conforme a los cuales en el juicio de amparo la Comisión Federal de Electricidad tiene carácter de tercero perjudicado y no de autoridad responsable, pero como conforme a la ley es la encargada de calcular y de efectuar el cobro del impuesto especial sobre producción y servicios que grava el servicio de energía eléctrica, para tales efectos necesariamente se le debe de considerar como responsable.⁴⁷⁵

Empero, la Comisión Federal de Electricidad actúa en una relación de igualdad con el ciudadano que pretende el aprovechamiento del fluido, al proporcionar el servicio de energía eléctrica porque se establecen obligaciones y derechos recíprocos entre las partes, mediante la asignación del llamado contrato de adhesión; entonces, esa relación de igualdad en la que el gobierno actúa como prestador del servicio y no como un ente jurídico investido de poder, demuestra que los actos realizados por la comisión no corresponden a lo que supone el artículo 14 de la Ley Fundamental, porque no se trata de una relación entre autoridad y gobernado, sino de correspondencia entre el interés del prestador del servicio y un particular, aun cuando

⁴⁷⁴ Tesis de jurisprudencia por contradicción 2a./J. 91/2002, registro 186337, nóvena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 245.

por la prestación del servicio se requiera como contraprestación el pago de una determinada cantidad y, en caso de impago, el prestador del servicio ejerce la facultad de suspender la energía eléctrica, acto que al ser consecuencia del incumplimiento no exige que deba cumplirse con el artículo 16 del ordenamiento citado, porque no está obrando como autoridad, sino como una facultad derivada del incumplimiento del contrato.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CUANDO REALIZA ACTOS RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. En la jurisprudencia de rubro: "AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.", aprobada con el número P./J. 92/2001 el tres de julio de dos mil uno, la cual resulta obligatoria acorde con lo dispuesto por los numerales 43 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y 192 de la Ley de Amparo, se estableció que cuando el Estado presta servicios públicos mediante contratos de adhesión con los usuarios la relación es de coordinación, pues aunque en el tipo de acuerdo de voluntades el proveedor fija las condiciones, el beneficiario las acepta, estableciéndose derechos y obligaciones entre ambas; de modo que cuando el prestador del servicio actúa suspendiéndolo, no se requiere de la observancia de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues no se trata de un acto de autoridad, sino de una facultad que se ejerce con motivo del incumplimiento del contrato. Pues bien, por identidad de razón ese criterio jurídico debe aplicarse a los actos de la Comisión Federal de Electricidad cuando actúa con motivo del incumplimiento de los contratos de suministro de energía eléctrica (facturación, apercibimiento de suspensión y corte del servicio), ya que conforme a los numerales 30 de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica y 45 de su reglamento, la forma de obtener el fluido en comento es mediante la celebración de un contrato de adhesión, lo cual significa que en este tipo de relaciones contractuales el Estado obra en calidad de proveedor y los ciudadanos de usuarios, estableciéndose derechos y obligaciones, en cuyo caso, aquél obra con éste bajo relaciones de coordinación y, por tanto, sus actos no pueden considerarse de autoridad para efectos

⁴⁷⁵ Tesis aislada, registro 248841, séptima época, Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F., tomo 187-192 Sexta Parte, p. 43.

del amparo, pues en este caso está obrando como persona moral oficial en un acuerdo de voluntades.⁴⁷⁶

Existen un vasto campo de autoridades administrativas descentralizadas, pero ponderamos citar algunas jurisprudencias, que por ventilar situaciones comunes en nuestra vida, pueden ser útiles para un estudio más profundo y específico del tema.

COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Los laudos que emite la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su calidad de árbitro, constituyen actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues si bien es cierto que actúa por voluntad de las partes, también lo es que ejerce facultades decisorias a nombre del Estado y como ente público establece una relación de supra a subordinación con los particulares que se someten voluntariamente al procedimiento arbitral, ya que al dirimir la cuestión debatida entre el prestador del servicio médico y el usuario de éste, de manera unilateral e imperativa crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de éstos, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso de la voluntad del afectado.⁴⁷⁷

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la tesis 2a. XXXVI/99, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.", conforme a la cual, se sostuvo que la teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de

⁴⁷⁶ Tesis de jurisprudencia X.3o. J/2, registro 187602, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 1147.

supraordinación que se entablan entre órganos del Estado; y que tales parámetros resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra a subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado. Por consiguiente, los laudos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, en su calidad de árbitro, constituyen actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues si bien es cierto que actúa por voluntad de las partes, también lo es que ejerce facultades decisorias a nombre del Estado y como ente público establece una relación de supra a subordinación con los particulares que se someten voluntariamente al procedimiento arbitral, ya que al dirimir la cuestión debatida entre consumidor y proveedor, de manera unilateral crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de éstos, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso de la voluntad del afectado.⁴⁷⁸

INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, ACTOS DE AUTORIDAD DEL. DESPUÉS DE AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN REGULADO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LOS PARTICULARES PUEDEN OPTAR POR ACUDIR DIRECTAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, TODA VEZ QUE EL HECHO DE QUE CONTRA LA SUSPENSIÓN REGULADA EN EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO PROCEDA NINGÚN RECURSO, OPERA UNA DE LAS EXCEPCIONES DE LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en la jurisprudencia 2a./J. 82/2000, que la suspensión regulada en el artículo 87, respecto del recurso de revisión, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no exige mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo, razón por la cual, previo a la interposición del amparo, los particulares deben agotar el recurso; sin embargo, este tribunal advierte que, posteriormente al agotamiento del recurso, los particulares pueden optar por acudir al juicio de amparo indirecto, toda vez que conforme al artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Federal de Justicia

⁴⁷⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2001, registro 188434, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, noviembre de 2001, p. 31.

⁴⁷⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/2001, registro 188539, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, octubre de 2001, p. 426. Tesis aislada 2a. CCV/2001, registro 188377, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, noviembre de 2001, p. 44. Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 26/2002, registro 187035, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 572.

Fiscal y Administrativa pueden conceder la suspensión provisional de los actos que ante él se impugnen. Sin embargo, la fracción III, segundo párrafo, de dicho precepto establece que en contra del auto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno. Lo anterior constituye claramente una desventaja respecto de la figura de la suspensión del acto reclamado que consagra la Ley de Amparo, toda vez que ésta prevé el recurso de queja contra las resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en que concedan o nieguen la suspensión provisional, en términos de los artículos 95, fracción XI y 99, último párrafo, de la ley de la materia. Tal desventaja debe ser entendida como "un requisito mayor", pues con ella se violenta igualmente el espíritu de la excepción contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, la cual busca asegurar la procedencia del juicio de garantías cuando la suspensión prevista en el recurso ordinario, contenga condiciones menos favorables que las que rigen la suspensión del acto reclamado. Así, ante la imposibilidad de recurrir el auto en que se niegue la suspensión provisional, y dada la consecuencia que conlleva dicha circunstancia, consistente en el riesgo de que se ejecute el acto impugnado, no puede vedarse a los particulares la facultad de acudir al juicio de amparo, después de agotar el recurso de revisión, en el cual cuentan con una oportunidad más de obtener la suspensión del acto que les causa perjuicio, sin necesidad de agotar el juicio de nulidad.⁴⁷⁹

PROCURADURIA AGRARIA, CUANDO TIENE LA NATURALEZA DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Aun cuando este Tribunal Colegiado ha considerado que en términos generales la Procuraduría Agraria no es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, adquiere esta naturaleza en los casos en que interviene de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Agraria, máxime cuando sobre este particular se le reclama violación a la garantía consagrada por el artículo 8o. de la Constitución General de la República.⁴⁸⁰

Haciendo un recorrido por el laberinto de las jurisprudencias y tesis aisladas, hayamos una serie de actos de autoridades, que han permitido identificarlas como

⁴⁷⁹ Tesis aislada I.13o.A.18 A, registro 189300, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, julio de 2001, p. 1120. Tesis de jurisprudencia I.13o.A. J/3, registro 188884, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, septiembre de 2001, p. 1130.

⁴⁸⁰ Tesis aislada, registro 212913, octava época, Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito, S. J. F., tomo XIII, abril de 1994, p. 418.

responsables para el amparo, razón suficiente para suponer la imperiosa necesidad analítica que reclamaron los diversos conceptos a transitar.

El Instituto de Vivienda del Estado de Quintana Roo, en uso de sus facultades decisorias procede a ejecutar administrativamente un convenio de reordenamiento urbano respecto de un lote de terreno, es claro que está actuando como autoridad, dado que a través de una resolución administrativa pretende desconocerle derechos posesorios al ocupante del inmueble.⁴⁸¹ La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, porque el cobro de los derechos sobre el servicio, puede hacerse en forma indirecta a través de la Dirección General de Hacienda del Estado de Guerrero.⁴⁸² Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Organismo Público Descentralizado Municipal de San Luis Potosí, porque la Ley de Hacienda para los Municipios considera como créditos fiscales los derechos provenientes de la prestación de servicios, y el reglamento interno del propio organismo le otorga la facultad de decisión para determinarlos, le autoriza a imponer sanciones y hasta de ejecutorias, a fin de llevar a cabo, mediante la Tesorería Municipal, el procedimiento administrativo para el cobro de liquidaciones que no son oportunamente cubiertas.⁴⁸³ La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuando se emite un decreto expropiatorio y queda a cargo de la indicada Comisión cumplir los fines de la expropiación, puesto que decide cuestiones de posesión a fin de determinar a quién y en qué medida le asisten derechos de preferencia para la adquisición de lotes, priva de la posesión sobre áreas que se destinarán a uso común y realiza otros actos de contenido similar que, además de significar afectación, se caracterizan como unilaterales e imperativos.⁴⁸⁴

Opuesto a lo anterior, coexisten dilatados criterios que permiten distinguir que autoridades por sus actos, no se les puede dar el mismo carácter para el amparo, lo pretendemos hacer ver en la subsiguiente y pequeña síntesis jurisprudencial, con la finalidad de tener apreciación más objetiva al respecto.

⁴⁸¹ Tesis de jurisprudencia XIV.2o.J/22, registro 193281, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 721.

⁴⁸² Tesis aislada P. XLVIII/91, registro 205757, octava época, Pleno, S. J. F., tomo VIII, octubre de 1991, p. 6.

⁴⁸³ Tesis de jurisprudencia IX.1o. J/12, registro 213349, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, G. S. J. F., tomo 74, febrero de 1994, p. 73.

El Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República, cuando emite dictamen, simple opinión, que se somete a la consideración del oficial mayor quien tiene la facultad de resolver respecto de la terminación de un nombramiento.⁴⁸⁵ Tampoco lo es la institución fiduciaria que remata bienes fideicomitidos en garantía, porque en el fideicomiso de garantía es el propio deudor quien como fideicomitente hace la afectación de sus bienes transmitiendo su titularidad a la institución fiduciaria, a la que encomienda la realización del fin a que los bienes son destinados, o sea, a ser vendidos o rematados y con su producto hacer el pago debido al fideicomisario acreedor; por lo que dicha institución crediticia se limita a cumplir, conforme al contrato y a la ley, las obligaciones que por su parte contrajo en el citado pacto constitutivo del fideicomiso.⁴⁸⁶ El Delegado, Subdelegado y jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, porque carecen de imperio para hacer cumplir sus determinaciones.⁴⁸⁷ El Instituto de Vivienda y Suelo Urbano del Estado de Guerrero, porque carece de facultades con imperio de decisión para ejecutar tanto los resultados de los estudios técnicos que realice, como las opiniones que emite sobre los asuntos de su competencia.⁴⁸⁸ El Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez", que tiene por objeto, esencialmente, la prestación de servicios de salud en el área de los padecimientos cardiovasculares, el estudio y la enseñanza de la especialidad cardiovascular, la actuación como órgano de consulta de las dependencias y entidades de la administración pública federal en su área de especialización, y el asesoramiento a instituciones sociales y privadas en la materia, porque no tiene facultades para disponer de la fuerza pública.⁴⁸⁹ La Procuraduría Agraria, que tiene a su cargo exclusivamente funciones de asesoría y defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general, porque carecer dicho organismo de facultades

⁴⁸⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 49/95, registro 200718, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo II, septiembre de 1995, p. 211.

⁴⁸⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 83/98, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VIII, diciembre de 1998, p. 349.

⁴⁸⁶ Tesis aislada XIV.2o.62 A, registro 186660, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1254

⁴⁸⁷ Tesis aislada, registro 226336, octava época, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F., tomo V, Segunda Parte-2, enero a junio de 1990, p. 592. Tesis aislada XI. 1o. 44 K, registro 210811, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, S. J. F., tomo XIV, agosto de 1994, p. 589.

⁴⁸⁸ Tesis aislada, registro 216992, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, S. J. F., tomo XI, marzo de 1993, p. 294

⁴⁸⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/94, registro 206351, octava época, Segunda Sala, G. S. J. F., tomo 79, julio de 1994, p. 18.

de ejecución.⁴⁹⁰ Lo mismo sucede con el Procurador Agrario, porque del cúmulo de facultades que le confieren la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, no se advierte que se le otorgue facultades decisorias, ni disponga de fuerza pública.⁴⁹¹ Los Administradores de los Aeropuertos, dependientes de Aeropuertos y Servicios auxiliares, cuando opinan sobre la emisión de permisos para la prestación de servicios de autotransporte de pasajeros, si la autoridad que decide no se encuentra vinculada por el sentido de esa opinión técnica.⁴⁹² Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque sus recomendaciones no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, careciendo por tanto la recomendación de fuerza compulsora.⁴⁹³ El Instituto Mexicano del Seguro Social, en las controversias surgidas entre el asegurado y el Instituto Mexicano del Seguro Social, respecto de prestaciones otorgadas por la ley que regula a este organismo público descentralizado, la actuación de éste no se encuentra revestida de imperio frente al particular, porque ese acto carece de las características de unilateralidad, coercibilidad e imperatividad propias de un acto de autoridad.⁴⁹⁴ Infonavit al requerir al patrón por el pago de amortizaciones relativas a un crédito que adeuda el trabajador, respecto de un contrato de otorgamiento de crédito para la adquisición de vivienda, porque debe acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para hacer valer su inconformidad.⁴⁹⁵ La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el procedimiento instaurado para atender las consultas y reclamaciones, porque las funciones de conciliación no prejuzgan en cuanto al fondo de las cuestiones planteadas, ni el pronunciamiento de la citada comisión constituye una resolución jurisdiccional, pues sus efectos propios no coinciden con los de una sentencia, y la consecuencia de ello es que el derecho de los usuarios y de las instituciones financieras permanece intacto y expedito para accionarlo ante las instancias judiciales; de ahí que la tramitación de la reclamación ante la citada comisión, no agrega ni disminuye el

⁴⁹⁰ Tesis aislada XV.2o.1 A, registro 203183, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo III, febrero de 1996, p. 391.

⁴⁹¹ Tesis aislada VI.2o.37 A, registro 203033, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo III, marzo de 1996, p. 991.

⁴⁹² Tesis aislada 2a. CXXI/98, registro 195494, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VIII, septiembre de 1998, p. 441.

⁴⁹³ Tesis aislada VI.3o.16 K, registro 194197, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, abril de 1999, p. 507.

⁴⁹⁴ Tesis aislada V.2o.46 A, registro 193351, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 816.

derecho de las partes. Así, el mencionado ordenamiento legal no autoriza a aquella comisión a ejercitar una función jurisdiccional, pues se trata sólo de una instancia de mera conciliación en el ámbito administrativo, tan es así que sus pronunciamientos carecen de la fuerza ejecutoria de una sentencia judicial, ya que se limitan a una decisión arbitral.⁴⁹⁶

F. Los particulares. Aquellos que actúan como autoridades deben pues, partir de un acto de humildad ante las personas, ni uno solo de los actos, bajo nula excusa, puede permanecer ocultos, la publicidad de éstos es la esencia del mismo,⁴⁹⁷ por ello, es valido que cuando pretendan o hayan materializado algún acto tendente a causar agravio a los gobernados que se encuentran en igualdad de circunstancias, se sometan a los tribunales de control constitucional para que decidan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Es cierto que de una interpretación exegética de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal; 1º y 114 de la Ley de Amparo, se llega a la conclusión que el juicio de garantías únicamente procede contra actos de autoridades, derecho u hecho, pero no de particulares; Sin embargo, las corrientes actuales apuntan que los particulares cuando actúan por mandato expreso de la Ley, pueden afectar en la esfera jurídica de otro gobernado y con ello, realizar actos de autoridad, pero que no se les puede llamar a juicio por la naturaleza que tienen, sin demérito que lo verdaderamente reclamado en estos casos no es el acto de legalidad si no la inconstitucionalidad de la ley que se aplicó, y a diferencia de los amparos contra leyes heteroaplicativas, donde se llama a juicio a la autoridad ejecutora, a excepción de cuando se autoaplique la ley, en éste supuesto no sucede así con los particulares. Como se aprecia de la siguiente ejecutoria dictada por nuestro Alto Tribunal.

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. Tratándose de juicios de amparo contra leyes, se dan dos supuestos

⁴⁹⁵ Tesis aislada XVII.4o.4 A, registro 185735, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002, p. 1388.

⁴⁹⁶ Tesis aislada 1a. LXIX/2002, registro 186054, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 253. Tesis aislada 1a. LXIII/2002, registro 185992, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 257.

⁴⁹⁷ Álvarez Caperochipi, José A., *Estado, Razón y Mito*, Granada, Comares, 1992, p. 167.

genéricos de procedencia de la acción: el relativo a las leyes autoaplicativas y el que se refiere a las leyes heteroaplicativas, considerando que respecto a las segundas, la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes al en que se dé el acto de aplicación o al en que se resuelva el recurso interpuesto en dicho acto, conforme a lo establecido en los artículos 21 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, la referencia que el artículo 73, fracción VI, de la Ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicio al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal; es decir, el acto de aplicación de ley, no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúe por mandato expreso de la ley. En estos casos, el particular se reputa como auxiliar de la administración pública, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de particulares.⁴⁹⁸

Empero, reviste notoria importancia el nuevo criterio sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a través del cual se puede llamar a juicio con el carácter de autoridad responsable al particular que ajustando su actuar en una ley, afecta garantías constitucionales de gobernados. Lo anterior nos permite creer que el amparo va evolucionando, pues los particulares que se encuentran en aquella posición, en cumplimiento a la facultad delegada en la ley, deben ser llamados a juicio pues recordemos que materialmente seguirán actuando como autoridades.

CONFEDERACIÓN DEPORTIVA MEXICANA, ASOCIACIÓN CIVIL. TIENE LA CALIDAD DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SUS ACTOS SE FUNDEN EN LA LEY GENERAL DEL DEPORTE, EN RELACIÓN CON SU ESTATUTO. En primer término es importante mencionar que el treinta de diciembre de mil novecientos treinta y dos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto ley que dio existencia a la persona moral de que se trata. Por otra parte, de la consulta de los artículos 1o., 4o., 7o., fracción I, 11, 12, fracción III, 20, fracciones I, VII y VIII, 21, 22 y 58, fracción I, de la ley invocada; 1o., 7o., 8o., 10,

⁴⁹⁸ Tesis de jurisprudencia 217, registro 389670, séptima época, Pleno, apéndice de 1995, tomo I, parte S.C.J.N., p. 208.

fracción IV, 15, fracciones I, II y III, 27, 34, fracciones IV, XV y XIX, 35, fracciones I y II, 42, 43, 44, 51, fracción I y 52 del estatuto de la confederación, se obtienen los datos que se mencionan, a continuación: a) Que dicha ley es de orden público y de interés social y prevé la existencia de la asociación; b) Que la misma forma parte del Sistema Nacional del Deporte; c) Que ese sistema es coordinado por la Comisión Nacional del Deporte para obtener diversos objetivos establecidos en la Ley General del Deporte; d) Que el propio sistema está representado por un consejo, de cuya estructura es parte la confederación; e) Que entre diversas facultades, la asociación civil puede aglutinar a las federaciones deportivas nacionales de acuerdo a las reglas establecidas en la ley multicitada; f) Que la confederación representa al deporte federado y emite opiniones en los diversos niveles de gobierno, así como en las instancias legales del deporte nacional; g) Que es el órgano de representación común del deporte federado de México; h) Que puede solicitar apoyo económico al Poder Ejecutivo Federal; i) Que la persona colectiva en comento tiene injerencia en aspectos pecuniarios, de estructura y formación de sus miembros; j) Que por recibir recursos del gobierno, la confederación tiene obligación de rendir informes sobre el destino de los mismos y está sujeta a auditorías fiscales; k) Que tiene facultades para imponer las sanciones contempladas en su estatuto y reglamento, a cuya obligación están constreñidas las federaciones que la integran; l) Que su consejo directivo tiene un cúmulo de facultades con las que puede interferir en la esfera jurídica de sus afiliados; m) Que el presidente de la confederación es el representante del titular del Poder Ejecutivo Federal en materia deportiva; n) Que el consejo directivo tiene facultades para intervenir, investigar, recomendar o resolver los conflictos o controversias que surjan entre las federaciones y organismos afines, y sancionar a los miembros asociados en términos del estatuto, del reglamento y de la ley; ñ) Que corresponde al consejo directivo y a la asamblea aplicar las sanciones por infracciones al estatuto de la confederación y su reglamento, de conformidad a la ley y reglamento en materia deportiva, a las federaciones, así como a las disposiciones legales inherentes; y, o) Que las sanciones que pueden aplicarse son: amonestación privada o pública, cancelación, reducción o limitación parcial o total de apoyo económico o material, suspensión temporal y expulsión. En el contexto descrito, se infiere que la confederación mencionada tiene una naturaleza especial, ya que si bien después de su creación se constituyó como asociación civil, no menos verdad es que en uso del cúmulo de atribuciones que le otorga principalmente la Ley General del Deporte y su estatuto tiene injerencia de manera importante y unilateral en la esfera jurídica de sus asociados, por lo que no puede considerarse la relación que entabla con ellos como de coordinación, porque no se desarrolla en un mismo plano, de donde se sigue que dicho vínculo se da en un ámbito de supra a subordinación, esto es, que

dicha confederación se desempeña frente a sus federaciones como autoridad de hecho y de derecho, en la medida en que con apoyo en los ordenamientos normativos citados crea, modifica o extingue derechos de los organismos que integran el deporte confederado nacional; por tanto, cuando la Confederación Deportiva Mexicana, Asociación Civil, dicta actos con fundamento en la Ley General del Deporte, en relación con su estatuto, tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de garantías.⁴⁹⁹

Como corolario, consideramos que el derecho debe responder a las necesidades actuales, pues como sostiene el Ministro Juan Díaz Romero: no es un sistema de normas vacías, sino que tiene un contenido y una razón que lo justifican,⁵⁰⁰ el hombre.

4. Tercero perjudicado.

Las autoridades ejecutoras pueden existir o no en el amparo, situación semejante sucede con el tercero perjudicado, no siempre los hay, por eso resulta importante conocer el origen del acto reclamado y la intervención de personas distintas al quejoso, o bien el agravio que resentirían en su esfera jurídica, si se concediera la protección de la justicia federal, quienes tendrían interés opuesto al quejoso.

El tercero perjudicado es la persona que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección de la justicia federal o en que se sobresea en el juicio de amparo respectivo. La posición que el citado tercero perjudicado ocupa como parte en el juicio de garantías, es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambas persiguen las mismas finalidades y propugnan por idénticas pretensiones, consistentes en la negativa de la protección constitucional o en el sobreseimiento por causal de improcedencia, lo cual conlleva, en última instancia, que continúe vigente y surta plenos efectos el acto reclamado. La figura del tercero perjudicado la encontramos en el artículo 107, fracción X, de la Ley de Amparo, al establecer las pautas sobre la suspensión del acto reclamado.

⁴⁹⁹ Tesis aislada I.7o.A.213 A, registro 184516, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, abril de 2003, p. 1066.

⁵⁰⁰ Comunicado de prensa No. 016/2003, de trece de mayo de dos mil dos.

Por eso, sólo el órgano de control constitucional le corresponde decidir quien tiene la calidad de tercero perjudicado en el juicio de garantías, con base, primeramente en señalamiento del acto reclamado por el quejoso, el cual debe tenerlo por cierto, y segundo, cuando las autoridades rinden informe con justificación y de estos se desprenda su existencia.

Así, las personas que pueden intervenir en el juicio constitucional con ese carácter, no se encuentran limitadas necesariamente a lo señalado en la fracción III del artículo 5 de la Ley de Amparo, sino que lo puede ser todo aquel que tenga un derecho que se vea afectado o menoscabado por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, es decir, quien tenga derechos opuestos a los del quejoso o interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado.

Es por ello, que en cada caso concreto debe analizarse qué personas corren el riesgo de ver menoscabado su derecho con la insubsistencia del acto reclamado, quien tiene derechos opuestos a los del quejoso o interés, en que subsista el acto reclamado, y cuando se actualice alguna de las hipótesis mencionadas, deberá ser emplazada al juicio de garantías para hacer efectivo su derecho de defensa.

Sin embargo, no en todos los casos se puede advertir con claridad si una persona debe ser llamada o no al juicio constitucional, ni se está en posibilidad de determinar, sin lugar a dudas, si tiene tal carácter, lo que podrá hacerse necesariamente llamando al juicio al tercero perjudicado para que éste manifieste lo que a su derecho corresponda y, en su caso, aporte pruebas, con lo que el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo precise si debe o no tenerse a dicha persona como tercero perjudicado, de lo contrario, se corre el riesgo de dejarlo en estado de indefensión. Motivo por el que no es válido prejuzgar acerca de tal situación, y considerar al momento de admitir la demanda, que alguna de las personas señaladas como tercero perjudicado no deben tenerse con tal carácter, por tanto, con el informe con justificación de las autoridades responsables habrá de saberse, si el dicho del quejoso en la demanda de garantías resulta cierto, en cuanto al señalamiento del tercero perjudicado.

Durante el largo tiempo de las jurisprudencias, se han emitido criterios que buscan establecer el concepto de tercero perjudicado en materia administrativa, como se aprecia de la posterior jurisprudencia y tesis aisladas.

TERCERO PERJUDICADO. QUIENES TIENEN ESTE CARACTER EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO. En el juicio de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado, de conformidad con el artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama. Tiene asimismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió al acto que se impugnó, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a). Por otra parte, admitiendo que, dados los términos del artículo 14 constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que debe reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicado, cabe establecer que para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultara privada o que se viera afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, sin que baste, por tanto, que quien se dice tercero sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicios en sus intereses económicos.⁵⁰¹

TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO. Para determinar si una persona moral o física, tiene el carácter de tercero perjudicado en el juicio de garantías, debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, que define quiénes pueden intervenir en el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo que se promuevan contra autoridades administrativas, y la misma norma legal considera como tercero perjudicado a "la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trata de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo", y tratándose de aplicar la Ley Federal de Expropiación o la del Impuesto Adicional sobre el Azúcar, es incuestionable que no existen terceros perjudicados, porque dichas leyes no se dictaron a solicitud de particulares, sino por acto espontáneo del Ejecutivo Federal, a favor de la nación; tanto más, si la ocupación de los bienes expropiados se verificó por actos autónomos del Estado y no a consecuencia de una solicitud formulada al respecto, por una cooperativa o por cualquiera otra persona, ni ésta intervino en el recurso de revocación interpuesto por el expropiado.⁵⁰²

⁵⁰¹ Tesis de jurisprudencia 178, registro 391068, séptima época, Segunda Sala, Apéndice de 1995, tomo III, parte SCJN, p. 122.

⁵⁰² Tesis aislada, registro 325299, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXXV, p. 4364.

TERCERO PERJUDICADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PARA TENER TAL CARÁCTER, ES NECESARIO SER TITULAR DE UN DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, CUYA EXISTENCIA DEPENDA DE LA SUBSISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. De los antecedentes legislativos del artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, así como de las tesis que ha sustentado al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que no basta para ser considerado como tercero perjudicado, el tener un interés simple derivado de la especial situación frente al acto reclamado, sino que es necesario acreditar un interés público subjetivo en el interés jurídico; esto es, la titularidad de un derecho o la afectación a él cuya existencia dependa de que el acto reclamado subsista.⁵⁰³

Esta no es la única interpretación judicial cuyo rubro específico verse sobre el amparo administrativo, existen diversos criterios,⁵⁰⁴ que de alguna forma son repetitivos en el contenido de las ya citadas. Pero absorbe nuestra atención el sobresaliente razonamiento que permite distinguir entre el tercero perjudicado que se conoce desde el momento de la presentación de la demanda porque lo señala el quejoso directamente, y aquél, que nace durante el transcurso del amparo indirecto.

TERCERO PERJUDICADO SUPERVENIENTE. CUANDO EN EL RECURSO DE REVISIÓN SE ADVIERTE LA EXISTENCIA DE ALGUNA PERSONA QUE REVISTA ESE CARÁCTER, DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO PARA OTORGARLE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El artículo 5o. de la Ley de Amparo, en relación con los terceros perjudicados, en la fracción III, inciso c), dispone lo siguiente: "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: ... III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter: ... c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.". De una interpretación teleológica

⁵⁰³ Tesis I.13o.A.61 A, registro 185866, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1463.

⁵⁰⁴ Tesis aislada, registro 232502, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 151-156 Primera Parte, p. 137. Tesis aislada, registro 331491, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LVI, p. 736. Tesis aislada, registro 267468, sexta época, Segunda Sala, registro 308977, quinta época, Primera Sala, S. J. F., tomo LXIX, p. 1563. Tesis aislada, registro 219490, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo IX, mayo de 1992, p. 554. Tesis de jurisprudencia 250, registro 395224, quinta época, Pleno, Apéndice de 1965, Parte III, p. 300. Tesis aislada, registro 224280, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo VII, enero de 1991, p. 501.

del inciso c), debe entenderse que tercero perjudicado en materia administrativa no es únicamente quien al iniciarse el juicio constitucional tiene existencia como tal, sino todo aquel que pudiera resultar afectado con la concesión del amparo, pues al tratarse de un tercero perjudicado superveniente, que adquirió ese carácter después de iniciado el juicio de garantías, es claro que debe reponerse el procedimiento para el efecto de darle la intervención que en derecho proceda, a fin de que esté en aptitud de defender sus derechos, ya que el objeto primordial del juicio de amparo es restituir al quejoso en el pleno goce de las garantías que estime violadas, pero siempre con el derecho de audiencia para los terceros.⁵⁰⁵

Ahora haremos una reseña de las tesis que permiten gozar de un mejor panorama en algunos casos específicos, y sin duda, pueden ampliar el interés al contenido de este apartado.

MARCAS. CONFUSIÓN. TERCERO PERJUDICADO. Si la parte quejosa en un juicio de amparo reclama la negativa de registro de una marca, y esa negativa obedeció a que según la autoridad responsable ya estaba registrada una marca anterior igual o semejante al grado de confusión, el artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo obliga en principio a llamar al juicio, como tercero perjudicado, al propietario de la marca anterior, pues es obviamente titular de derechos opuestos a los de la parte quejosa, que pueden resultar afectados con la concesión del amparo, lo que no debe hacerse sin llamarlo al juicio para no violarle la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, y para no hacerlo, sobre todo, en el juicio de amparo, que está destinado precisamente a tutelar las garantías individuales.⁵⁰⁶

MARCAS, NULIDAD DE LAS. TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO. El artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, dispone que si, en la revisión de una sentencia definitiva, dictada por el Juez de Distrito en la audiencia constitucional, aparece que, indebidamente, no ha sido oída alguna de las partes que tenga derecho a intervenir en el juicio conforme a la ley, se revocará la sentencia recurrida y se mandará a reponer el procedimiento. Y el artículo 5o., fracción III, inciso c), del mismo ordenamiento, preceptúa que son partes en el juicio y tienen derecho a intervenir como terceros perjudicados quienes hayan gestionado en su favor el acto contra el que se

⁵⁰⁵ Tesis aislada III.3o.A.2 K, registro 185628, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002, p. 1464

⁵⁰⁶ Tesis aislada, registro 252234, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 115-120 sexta parte, p. 102.

pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo. Por tanto si el quejoso manifiesta en su demanda de amparo que no existe tercero perjudicado, pero aparece de autos que otra persona gestionó que la dirección general de la propiedad industrial iniciara el procedimiento para declarar la nulidad de la marca del quejoso, es claro que si hay tercero perjudicado. El artículo 208 de la Ley de la Propiedad Industrial dice: "La declaración de nulidad o extinción del registro de una marca, en los casos que proceda, se hará administrativamente por la Secretaría de Economía Nacional, de oficio, a petición de parte, o del Ministerio Público, cuando tenga algún interés la Federación". En virtud de lo previsto en dicho artículo, el procedimiento de nulidad aludido puede seguirse de oficio o a petición de parte; pero si existe la circunstancia de que la mencionada persona pidió la iniciación del procedimiento de oficio, y el director general de la propiedad industrial así lo hizo, hubo personas que tienen interés en el asunto debatido en el amparo; y por ello la ley les da derecho a ser oídas en el procedimiento constitucional. En tales condiciones, habiendo solicitado la mencionada persona la iniciación de dicho procedimiento de oficio, en defensa de sus propios intereses, consistentes en el registro de una marca colectiva para uso de todas sus asociados, tiene derecho a intervenir en el juicio de amparo.⁵⁰⁷

TERCERO PERJUDICADO. TRANSPORTES. Conforme al artículo 5o. de la Ley de Amparo y a la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, publicada en las páginas 49 y 50 del Informe rendido por su presidente al terminar el año de 1970, debe reconocerse como parte tercera perjudicada a aquella que sea titular de un derecho protegido por la ley, del cual pudiera resultar privada, o que se viera afectado o menoscabado por la sentencia que se pueda llegar a dictar. Y es claro que una compañía de transportes que actúa mediante permisos o concesiones de la Secretaría de Comunicaciones, en un sistema como el nuestro, en que se impide la libre concurrencia y se condiciona la prestación del servicio a la obtención de tales concesiones o permisos, si tiene un derecho legalmente protegido a que no se provoque, por medio de los actos de autoridad, una competencia desleal o ruinosa. Así pues, si una compañía de transportes se apersona al juicio de amparo, pidiendo que se le tenga como tercera perjudicada, y afirma la existencia de actos legales pasados entre ella y la quejosa, en relación directa o indirecta con los reclamados en el amparo, actos que la quejosa no niega, a pesar de la intervención que en ellos se le atribuye, no puede desconocerse, prima facie, a la pretendida tercera, su derecho a ser reconocida

⁵⁰⁷ Tesis aislada, registro 257486, sexta época, Pleno, S. J. F., Primera Parte, LXXXVI, p. 11.

como tal, sin darle oportunidad a rendir las pruebas que a su derecho convenga, dentro de la audiencia constitucional (artículo 151 del juicio de amparo). Pues para el reconocimiento del carácter de tercero bastará un principio de prueba, a reserva de que en su oportunidad se resuelva lo procedente sobre su pretensión, con pleno conocimiento de los elementos del negocio y de las pruebas rendidas. Por lo demás, el que la quejosa aluda a la falta de pruebas inicialmente rendidas sobre los hechos de que antes se hizo mención, de ninguna manera puede decirse que equivalga a negar la existencia de los hechos en los que expresamente se atribuye participación a la propia quejosa. Y en todo caso, la seguridad procesal del litigio hace que exista más interés legal en que se oiga a quien puede resultar afectado por los actos realizados en el juicio de amparo, que en desechar prima facie sus pretensiones, sin darle oportunidad plena a probar y alegar su derecho.⁵⁰⁸

TERCERO PERJUDICADO, CUANDO SE TRATA DE PROVIDENCIAS DICTADAS POR AUTORIDADES DISTINTAS A LAS JUDICIALES O DEL TRABAJO. Conforme a lo prevenido por el artículo 5o., fracción III inciso c), de la Ley de Amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, tiene el carácter de tercero perjudicado, pudiendo intervenir en el juicio, la persona que haya gestionado a su favor el acto contra el que se pide amparo. Pero si la persona a que se refiere el pedimento no ocurrió ante dichas autoridades a hacer las gestiones necesarias no puede ser considerada como tercero perjudicado y, en consecuencia, no procede ordenar que se reponga el procedimiento en el juicio en los términos del artículo 91, fracción IV, de la citada Ley de Amparo.⁵⁰⁹

AYUNTAMIENTO, COMO TERCERO PERJUDICADO. Si se reclama en el amparo la desposesión de un terreno, proveniente del presidente municipal, como consecuencia de un contrato privado de donación, en el que intervino como donatario el ayuntamiento a que aquel pertenece, como órgano colegiado en términos del artículo 5o. fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, éste tiene el carácter de tercero perjudicado, en tanto que si bien no gestionó el acto reclamado debe considerarse que tiene interés directo en su subsistencia.⁵¹⁰

⁵⁰⁸ Tesis aislada, registro 254172, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 83, sexta parte, p. 79.

⁵⁰⁹ Tesis aislada, registro 266129, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tercera parte, LXXXVIII, p. 75.

⁵¹⁰ Tesis aislada, registro 229434, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, S. J. F., tomo III, segunda parte-2, enero a junio de 1989, p. 984.

PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE TENER EL CARACTER DE TERCERO PERJUDICADO. Una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, no es acto que se gestione por una persona en su favor ante la autoridad administrativa, como lo sería, por ejemplo, la licencia de funcionamiento para un expendio de bebidas, sino que es la decisión de una contienda entre partes por el tribunal que juzgó de tal contienda, conducida por todas las fases substanciales a tales controversias. En estas, es claro que tiene carácter de tercero perjudicado la contraparte del quejoso, como puede ser la Procuraduría Fiscal de la Federación.⁵¹¹

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. ES TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO. Si bien el artículo 240 de la Ley del Seguro Social, establece entre otras facultades del Instituto la de determinar el monto de las aportaciones que deben cubrir los patrones para poder cumplir con su finalidad de prestar diversos servicios a los asegurados, sin embargo, para los efectos del amparo, sólo tiene el carácter de autoridad cuando actúa como organismo fiscal, no cuando ha sido demandado pues en este caso es tercero perjudicado.⁵¹²

TERCERO PERJUDICADO, CUANDO SE RECLAMA UN CESE. Si el acto reclamado consiste esencialmente en el cese de la quejosa y es un hecho público y notorio que en dicho cargo fue designada otra persona para el desempeño del mismo, esta persona ha adquirido derechos sobre el puesto, por lo que debe ser emplazada en el juicio de amparo como tercera perjudicada.⁵¹³

SEGURO SOCIAL. INSTITUTO MEXICANO DEL. ES TERCERO PERJUDICADO EN LOS AMPAROS DERIVADOS DE JUICIOS FISCALES. Si bien es cierto que el artículo 240 de la Ley del Seguro Social establece entre otras facultades del Instituto la de determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrir los patrones para que dicha Institución cumpla con su finalidad de prestar los servicios a los asegurados, en los casos en que actúa como organismo fiscal autónomo el propio Instituto efectivamente tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que

⁵¹¹ Tesis aislada, registro 266892, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tercera parte, LX, p. 127.

⁵¹² Tesis de jurisprudencia 751, registro 391641, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, p. 561.

⁵¹³ Tesis de jurisprudencia 1060, registro 395016, séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Apéndice de 1995, tomo VI, parte TCC, p. 733.

contra él se interponga; sin embargo, no debe perderse de vista que si en el juicio fiscal figuró como demandado dicho Instituto, en el amparo no tiene el carácter de autoridad sino de tercero perjudicado.⁵¹⁴

TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO, LA SECRETARÍA DE HACIENDA COMO. Si se reclama en amparo la resolución del Tribunal Fiscal, dictada en el juicio en que la Secretaría de Hacienda tuvo el carácter de demandada, esta autoridad, como contraparte de la quejosa, debe ser considerada como tercero perjudicado, en el juicio de garantías; pero el hecho de que el quejoso se haya señalado a la mencionada autoridad, con la calidad indicada, no es motivo para sobreseer en el juicio, y el Juez de Distrito debió correrle el traslado respectivo, ya que por tratarse de una autoridad cuya residencia oficial es bien conocida, era innecesario que el promovente del amparo hubiese designado el domicilio de ese tercero interesado.⁵¹⁵

TERCERO PERJUDICADO, CASO EN QUE LA FEDERACIÓN TIENE EL CARACTER DE. Si el vehículo a que se refiere el quejoso en su demanda de amparo se adjudicó a favor de la Hacienda Pública Federal, lo que significa que se trata de un bien mueble que pasó a ser del dominio privado de la Federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 3o., fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, esta situación puede verse afectada con el amparo que, en su caso, pudiese concederse al agraviado, por lo que con fundamento en el artículo 91, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, procede revocar la sentencia en revisión y ordenar la reposición del procedimiento en el juicio de garantías, para el efecto de que el procurador general de la República, como representante legal de la Federación, sea emplazado a juicio, con el carácter de tercero perjudicado, en términos de los artículos 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o., 2o., fracción VIII, y 3o., fracción IV, de la Ley de la Procuraduría General de la República, dictándose en su oportunidad la determinación que en derecho corresponda.⁵¹⁶

La búsqueda de las tesis mencionadas, aparte que cobran un tiempo considerable, tienen como finalidad analizar algunos de los casos específicos sobre el

⁵¹⁴ Tesis aislada, registro 211952, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F., tomo XIV, julio de 1994, p. 805.

⁵¹⁵ Tesis aislada, registro 329690, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXII, p. 339.

tercero perjudicado en la materia que nos ocupa, para no hacer juicios ligeros sobre el mismo o pretender concepto único de valoración.

5. El Ministerio Público Federal.

Es el artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde encontramos la obligatoriedad del Ministerio Público de participar en todos los juicios de garantías, salvo aquellos que a su apreciación carezcan de interés público. Aparte del artículo 5, fracción IV, de la Ley de Amparo, son variados los artículos que regulan al Ministerio Público dentro del juicio de amparo, lo mismo como autoridad responsable que parte reguladora en el juicio constitucional, como se desprende de la lectura de los numerales 10, 18, 23, 29, 61, 71, 89, 90, 98, 108, 113, 114, 120, 131, 136, 138, 146, 155, 157, 160, 169, 180, 181, 203, 210 y 232, del ordenamiento indicado.

Llama la atención, el hecho que el precepto constitucional referido primariamente en el párrafo anterior, disponga que solamente cuando el Ministerio Público, a su juicio, considere que carezca de interés jurídico el asunto decidirá no intervenir en éste. Por eso, creemos pertinente que en dicho precepto existan oraciones claves para su interpretación, y por la importancia que reviste al encontrarse en yuxtaposición con la fracción IV del artículo 5 de la Ley de Amparo, ponderamos reproducir la fracción XV del diverso 107 de la Constitución Federal.

107 fracción XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, *será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.*

Por su parte la fracción IV, del artículo 5, de la Ley de Amparo, refiere sobre el tercero perjudicado.

⁵¹⁶ Tesis aislada, registro 251493, séptima época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 133-138 sexta parte, p. 62.

5° fracción IV. . . Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil o mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal **no podrá** interponer los recursos que esta ley señala.

Hagamos un análisis pormenorizado de dos preceptos, primero de la fracción del artículo constitucional, de las palabras que sobresalen con negritas y cursivas, que a saber son las siguientes:

- **Será parte en todos los juicios de amparo.** Esto significa que al referirse el Constituyente Originario a “todos los juicios de amparo”, no tuvo intención de excluir alguno de ellos, por la materia o trascendencia, es decir, es una situación categórica que ordena al Procurador General de la República o al Ministerio Público que éste designe, para que sean considerados partes en el juicio de garantías, y a su vez, a que el quejoso lo señale con tal carácter en su demanda de amparo. Es una obligación que sujeta al Juez de Distrito, quien está obligado a ordenar el emplazamiento al Ministerio Público en todos los juicios. Todos, sin exclusión alguna.
- **Pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.** Nos encontramos con la palabra “podrá” que implica potestad y no obligación, para hacer algo o dejar de hacerlo, es decir, da libre apreciación al Procurador o Ministerio Público, para intervenir, una vez que ya fueron emplazados ajuicio, en la litis constitucional o no, pero es un prerrogativa que se otorgó constitucionalmente y que a su vez, no puede verse rebasada, limitada o restringida, por la norma secundaria, atendiendo a la jerarquía de validez de las normas. A esto le agreguemos, que la intervención queda a juicio de las autoridades ministeriales citadas, en una apreciación que ellos mismos, sin dar cuenta al Juez de Distrito, deben hacer sobre el interés público, y con ello, si deciden no intervenir renuncian tácitamente a la interposición de los incidentes, ofrecimiento de pruebas y recursos que pudiesen hacer valer en el juicio.

El artículo de la ley de amparo, contiene una conjunción de palabras discutibles, para interpretar si es prohibitiva y violatoria de la Constitución, que se resume en:

- Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil o mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, . . . , el Ministerio Público Federal **no podrá** interponer los recursos que esta ley señala. De interpretarse la expresión "podrá" en forma indiscriminada, seguramente lo dispuesto en este precepto sería optativo para el Ministerio Público, sin embargo, como esta palabra la acompaña un "no", su estudio se hace en conjunto y no aisladamente. Así, la expresión "no podrá" se integra por el vocábulo "no" como forma reflexiva del pronombre de la tercera persona, antepuesto al verbo poder, conjugado en el tiempo futuro imperfecto, también en tercera persona (el) "podrá", de lo que se colige que dicha expresión, debe entenderse como facultad volitiva intrínseca, no externa o material, no la opción para escoger la intervención en los asuntos que ahí se precisan, sino la necesidad de no hacer (interponer los recursos) si no se quiere ir en contra de la norma. Es decir, sí es obligatorio, por intrepidez de la Ley de Amparo, que el Ministerio Público Federal, no esté facultado para interponer los recursos de revisión, reclamación y queja ante los Tribunales Colegiados, porque en esos casos específicos no hay interés público, a criterio del Constituyente Permanente.

Estos argumentos escuetos y criticables, sirven de soporte para determinar que la segunda parte de la fracción IV del artículo 5 de la Ley de Amparo, es inconstitucional, porque si bien sabemos de la imparcialidad, buena intención y preparación, mayormente, de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; limitar que el representante social no participe en la interposición de los recursos previstos en dicha norma, en oposición de las sentencias que pudiese considerar contrarias a derecho, atenta contra el espíritu del Constituyente Originario, que fue otorgar facultades al Ministerio Público para valorar asunto por asunto, a su libre apreciación y sin importar que el acto reclamado derivara de juicios entre particulares.

Luego, sujetar la participación al interés público y entender este concepto como todo aquellos que afecte al gobierno, resulta una visión aventurada, ya que el interés público no puede redundar sólo en defensa de los bienes materiales del Estado, pues la finalidad superior, es la defensa misma del orden normativo llamado estado de derecho, la inviolabilidad de la Constitución y el mantenimiento de las garantías

constitucionales. Verbigracia, si limitamos la participación del Ministerio Público a los asuntos en los que el gobierno sea parte, corremos el riesgo que la autoridad ministerial se erija como simple espectador, que existiendo violaciones atentatorias a la dignidad de las personas en sus bienes se acepten por éste. Un caballo del Apocalipsis. La participación del Ministerio Público en el amparo se ha delimitado a través de diversos criterios, que a la letra se reproducen.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Las funciones del Ministerio Público Federal son: vigilar y regular el cumplimiento de la ley, ante los tribunales de su fuero, interviniendo como parte en el amparo, representar a la sociedad, para el ejercicio de la acción penal, en los términos previstos por la Constitución; representar a la nación, como entidad jurídica, en defensa de los intereses patrimoniales de la misma y, además, el procurador puede actuar como consejero jurídico del gobierno, funciones perfectamente distintas entre sí, y que no admiten confusión alguna.⁵¹⁷

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Si bien es cierto que, conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria, es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino el de parte reguladora del procedimiento, ya que interviene no en interés propio, sino por mandato legal, con su carácter de autoridad, para velar por el cumplimiento de la ley y representando a la sociedad, que no es parte contendiente; por lo cual no puede hacer valer derechos ni recursos, para la defensa de intereses propios, afectados con la resolución que se pronuncie en el juicio constitucional, y como el amparo sólo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o acto que lo motivó, es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto, que sólo afecta intereses particulares, y no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más si los agravios en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable, y ésta ha consentido la resolución del Juez de Distrito.⁵¹⁸

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Si bien es cierto que, conforme a la Ley de Amparo, es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino el de parte reguladora del procedimiento, y como el

449. ⁵¹⁷ Tesis aislada, registro 315223, quinta época, Primera Sala, S. J. F., tomo XXVI, p.

1917. ⁵¹⁸ Tesis aislada, registro 810179, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo XXV, p.

amparo sólo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o acto que lo motivó, y es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto, que sólo afecta intereses de las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más, si los agravios en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable, y ésta ha consentido la resolución del juez de Distrito.⁵¹⁹

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. El Ministerio Público Federal, no tiene el derecho de interponer la revisión en los juicios de amparo, porque de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte, si bien dicha institución es parte en los juicios de garantías, también lo es que no tiene el carácter de contendiente ni de agraviado, sino el de regulador del procedimiento, puesto que no interviene con el interés propio, sino por mandamiento legal, con su carácter de autoridad para velar el cumplimiento de la ley y representando a la sociedad, que tampoco es parte contendiente, razones por las cuales no debe tenerse en cuenta el recurso de revisión que el Ministerio Público haga valer, tanto más, si los agraviados en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable.⁵²⁰

La intervención concreta del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo se basan precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observancia del orden constitucional y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías constitucionales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados. Por tal motivo, el Ministerio Público Federal no es como la autoridad responsable y el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de amparo, sino una parte equilibradora de las pretensiones de las demás, desde el punto de vista constitucional y legal.

Su equiparación no es con las partes, sino con el juez, regula el procedimiento no con aquéllas, sino con éste.⁵²¹

⁵¹⁹ Tesis de jurisprudencia 925, registro 390794, quinta época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo II, p. 585.

⁵²⁰ Tesis aislada, registro 3131C6, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LII, p. 2327.

⁵²¹ Castro y Castro, Juventino Víctor, *El Ministerio Público en México*, 14ª edición, México, Porrúa, 1999, p. 207.

Ha sido duramente criticada la participación del Ministerio Público en los amparos, por ejemplo, Don Alfonso Noriega Cantú hace un gran estudio sobre esta institución, y suyas las palabras de Luis Cabrera, quien a su vez sostenía:

Así pues, de las misiones encomendadas al Ministerio Público la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales, cuanto principalmente por su intervención en la materia de amparo. Para nadie es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público, cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas.

Esta es la casa por la cual los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo, son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un trámite engorroso e inútil y en la mayor parte de los casos, ni siquiera son tomados en cuenta al dictarse la resolución sino es en un renglón de los resultandos.

En los juicios en que alguna autoridad administrativa o Hacendaría Federal intervienen, ya sea como actores o como demandados, el papel del Ministerio Público es todavía más desairado, pues en el noventa y nueve por ciento de los casos, la Procuraduría tiene que prescindir de su propio criterio, acomodándolo al de la autoridad interesada en la contienda, de manera que el agente del Ministerio Público, se reduce al carácter de mero personero, sosteniendo a ciegas y muchas veces a su propio parecer, las pretensiones de la autoridad administrativa. De esto a que el Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno se convierta en el tipo de los abogados consultores oficiales, que sirven solamente para dar formas a las arbitrariedades que se piensan cometer, no hay más que un paso.⁵²²

Agrega el ilustre maestro Noriega Cantú, que:

Así pues, en mi opinión, además de que es necesario que el procurador General de la República y el Ministerio Público Federal que esta bajo su dependencia, cumplan escrupulosamente su función específica en los juicios de amparo, cosa que desgraciadamente no lo hacen, confiriendo dignidad y alta categoría a su intervención,

⁵²² Cabrera, Luis y Emilio Portes Gil, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, México, Botas, 1963, p. 61.

es necesario, quizá, como sugería el propio licenciado Cabrera, modificar valientemente la intervención del Ministerio Público Federal y conferir a éste el carácter de una institución, encargada, exclusivamente, de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, en su carácter de guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales, con sujeción a la ley.

Por otra parte, el Ministerio Público debe ser independiente del Poder Ejecutivo y posiblemente ser designado directamente por el Congreso de la Unión y formar parte de la Suprema Corte de Justicia y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.

Independientemente de la institución del Ministerio Público, sería pertinente que existiera un abogado o Procurador de la Nación, como un órgano del Poder Ejecutivo, que dependiera por tanto directamente del Presidente de la República, con la categoría de Secretario de Estado y cuyas funciones fueran las de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuere parte y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando éstas litigaren, como actores o como demandados. Este funcionario sería, asimismo, el Consejero jurídico del gobierno y el jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas.⁵²³

No se cuestiona la postura adoptada por el distinguido constitucionalista, y por el contrario la propuesta que realizó sobre un Consejero jurídico se encuentra materializada. Sin embargo, una propuesta radical es la de Don Octavio Hernández, quien refiere a la inutilidad de la intervención del Ministerio Público en los juicios de amparo, con base a las razones posteriores:

1) Aun admitiendo que el Ministerio Público posea interés propio para intervenir en el juicio de amparo, y que este interés estribe en que se conserve la observancia del orden constitucional y legal, la actividad del Ministerio Público, apoyada en tal interés, se yuxtapone a la del propio órgano de defensa constitucional. La única diferencia entre la actuación de uno y de otro órgano sería la de que el juez de amparo no procede de oficio, sino a impulso de las partes, en tanto que el Ministerio Público actúa por sí mismo, aunque condicionado por la instancia de la parte agraviada, merced a la cual nace el procedimiento. Cabría preguntar si la actuación de esta parte autónoma es o no

⁵²³ *Op. cit.*, tomo I, pp. 378-379.

útil y benéfica. Efectivamente, también el quejoso y la autoridad responsable tienen interés en que se conserve la observancia del orden constitucional, pero persigue tal interés desde un punto de vista parcial. Se supone que el Ministerio Público puede procurar la satisfacción del mismo interés desde un punto de vista imparcial, meramente técnico. Pero admitir dicha imparcialidad en el Ministerio Público conduce, o bien a atribuir facultades técnicas y humanas (que no posee) superiores a las del quejoso y a las de la autoridad responsable, o bien a duplicar su actuación con la del juez que debe, precisamente, fallar, técnica e imparcialmente, después de escuchar a las partes.

2) En la práctica, los agentes del Ministerio Público designados por el Procurador General de la República, para que intervengan en los juicios de amparo, adolecen de incapacidad profesional, de pobreza burocrática, o de apatía personal provocada por estos dos factores. Circunstancias que hacen desmerecer al mínimo los efectos de su intervención, y

3) Generalmente, la intervención del Ministerio Público en los juicios de amparo carece de trascendencia, porque:

a) El Ministerio Público se abstiene de opinar alegando que no está en juego el interés público.

b) El Ministerio Público, admitiendo la existencia del interés público, hace su solicitud, pero esta es desestimada por el juez, en virtud de su deficiente planteamiento y fundamentación.⁵²⁴

Ambos razonamientos acertadamente coinciden en algo, la ineficiencia e imparcialidad del Ministerio Público, como punto total para determinar la supresión de esta institución en los juicios de garantías; sin embargo, generalizar a todos los **agentes del Ministerio Público por esas razones no es justo, pues aunque no lo crea, hay algunos verdaderamente destacados.**

El grueso de los agentes adscritos a los Juzgados de Distrito solicitan el sobreseimiento de los amparos, invocando la mayor causal de improcedencia que puedan, sin sentido, pero así justifican el aparente trabajo que realizan. A lo que le agregamos que rara vez solicitan el expediente principal para su estudio, y menos lo hacen, en los cuadernos incidentales, no les importa el contenido de los informes con justificación o previos.

En este orden de ideas, con la función que actualmente realizan dentro de los juicios de amparo los Ministerios Públicos, resulta más que inútil su cargo, pero si

⁵²⁴ *Op. cit.*, pp. 172-173.

aplicamos en sentido contrario los argumentos que sirven de base para desestimar su participación, y le agregamos, que si bien de los Jueces de Distrito destaca la imparcialidad, todos son humanos y susceptibles de equivocarse; y además, le otorgamos facultades expresas a la institución ministerial para estar en posibilidad de emitir pedimentos imparciales, quietándole la aparente función de mandatario de la responsable si es una autoridad hacendaria, no se duplicaría la función del juez por el simple hecho de la imparcialidad, pues recordemos que los peritos y los testigos también deben serlo; seguramente se justificaría que participen en los amparos, máxime si los pedimentos aún tratándose de leyes tributarias, pudiesen solicitar la inconstitucionalidad de ésta por razones diversas a las que el quejoso planteó en su demanda, sujetándose al interés público – estado de derecho. Pero mientras esto no suceda, seguirán presentando pedimentos de machote, haciendo valer las mismas causales de improcedencia y en ocasiones, presentándolos hasta por tres veces en el mismo juicio. Figura más que inútil, ociosa e inservible.

6. Auxiliares de las partes.

Para concluir este capítulo, juzgamos necesario tratar el tema de los apoderados (artículo 12, párrafo segundo), mandatarios (artículo 14), delegados de las autoridades responsables (artículo 19, párrafo primero), representantes del Presidente de la República (artículo 19, párrafo segundo), suplente de funcionario (artículo 19, párrafo tercero), exclusividad de la Procuraduría General de la República (artículo 19, párrafo cuarto), representante común (artículo 20, párrafo primero) y autorizados en términos amplios (artículo 27, segundo párrafo, primera parte) y restringidos (artículo 27, segundo párrafo y parte última), todos los preceptos de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En razón de que estas personas, en ocasiones, no son quienes en principio intervienen en el juicio, sino que se les autoriza para ello en el escrito de la demanda, en los informes con justificación, o en los alegatos que presenta el tercero perjudicado.

A. Apoderado. El artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, contempla la figura del apoderado en los juicios de garantías, y no es más que

otorgarle oportunidad al quejoso y tercero perjudicado, de nombrar a persona, sin mayores requisitos que los ahí exigidos, para que los represente en el juicio de garantías.

El concepto de apoderado lo deducimos de la relación que se da entre las partes que celebran un acto jurídico denominado poder general para pleitos y cobranzas, para actos de dominio, administración o puede ser para la representación en un acto diverso a los mencionados; aquí, encontramos a dos partes, el poderdante, persona que otorga el poder y el apoderado, persona beneficiada con dicho poder. La regulación de estos actos jurídicos, esta prevista por los artículos 2552 al 2554 del Título Noveno, del Mandato, Capítulo I – disposiciones Generales, Segunda Parte -de las diversas especies de contratos -, Libro Cuarto – de las obligaciones -, del Código Civil Federal.

Una recta interpretación sobre los apoderados en los juicios de garantías, nos lleva a concluir que el legislador atendió a la importancia de los derechos fundamentales de los agraviados, y por ello, decidió que para pedir amparo, lo pudiesen hacer a través de las personas que ellos decidieran, otorgándole poder sin cumplir con las exigencias del Código Civil, es decir, celebrados en forma económica y no ante fedatario público.

De interpretarse el artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en forma exegética, seguramente esta figura sobraría en la citada Ley, pero haciendo una interpretación teleológica, concluimos que lo pretendido es nombrar apoderados antes de acudir a juicio, es decir, que el quejoso o agraviado en una simple hoja de papel, sin necesidad de testigos o intervención de fedatario público, esta facultado para designar a persona con capacidad de ejercicio, para que lo represente en el juicio, pidiendo el amparo y protección de la justicia federal en su nombre. La única condicionante es que ratifique el escrito de otorgamiento de poder, no de la demanda de garantías, ante el Juez de Distrito o Tribunal correspondiente.

Es así, porque no tendría caso nombrar apoderado después de que el quejoso hubiese promovido por su propio derecho el juicio de garantías, ya que en esa situación estaríamos a lo previsto por el diverso 27 de la Ley de Amparo; que más adelante analizaremos.

Digamos pues, que es una forma práctica, sencilla, y permitida por la Ley, de nombrar apoderados sin mayores requisitos ni exigencias que la de ratificar el escrito

ante el Juez de Distrito, y que además, no puede ser condicionada el admitir la demanda a dicha ratificación antes para dictarse el auto admisorio, porque al referirse el legislador a que también opera esta facultad para el tercero perjudicado, debe entenderse que éste fue notificado de la admisión de la demanda de garantías, ya que en la práctica si se tiene por no interpuesta o se desecha de plano la demanda de amparo, en nada le perjudica al tercero perjudicado, porque no se instauró formalmente el sumario constitucional, y nada tiene que ver éste. A parte, tanto el apoderado del quejoso como del tercero perjudicado, no necesitan ser abogados, no se le puede aplicar las facultades restrictivas del numeral 27 de la Ley de Amparo.

Tratamiento diferente debe darse, a las personas que se presentan a pedir amparo en nombre de otro, ostentando poder notarial en términos del Código Civil Federal, pues en estos casos, no es aceptable, permitido y menos aplicable, lo dispuesto en el párrafo y artículo de análisis. Asimismo, no es aplicable tratándose de personas jurídicas colectivas oficiales, ya que estas tienen una regulación especial en la misma Ley de Amparo.

MANDATARIOS EN EL AMPARO. Si el artículo 12 de la Ley de Amparo establece en su primera parte, que la personalidad se justifique en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado, y en caso que ella no lo prevenga, se está a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, es porque el poder que se otorga conforme a las disposiciones de la ley, es para que el apoderado quede investido de cuantas facultades son inherentes al cargo, representando a su poderdante en todos los actos judiciales que no requieren su intervención personal y de conformidad con las facultades que le hayan conferido, otorgado el poder, ya sea en carta, ya en escritura pública; pero es distinto cuando el agraviado o el tercero perjudicado constituyen un apoderado para que los represente en el juicio de amparo, pues para este caso especial, es suficiente el escrito ratificado ante el Juez de Distrito, o ante la autoridad que conozca del juicio, aunque la ley del acto fije mayores requisitos, pues así lo dispone expresamente el segundo párrafo del artículo 12 citado.⁵²⁵

APODERADO O REPRESENTANTE EN EL JUICIO DE AMPARO. NO NECESITA SER ABOGADO. El segundo párrafo del artículo 12 de la Ley de Amparo, en una forma

⁵²⁵ Tesis aislada, registro 329242, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXIV, p. 868.

amplia, faculta tanto al quejoso como al tercero perjudicado para constituir un apoderado o un representante, mediante un mero escrito ratificado judicialmente para conferirlo. Por tanto, la amplitud y facilidad con que se otorga la representación procesal del quejoso o del tercero perjudicado, conforme al mencionado artículo, hace nugatoria en la práctica tanto la aplicación de la ley de la materia que rige al acto reclamado, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, y menos aún exige dicho precepto el que el apoderado o mandatario del quejoso o tercero perjudicado sean profesionistas, obligados a cumplir con lo dispuesto por la Ley General de Profesiones. Por otra parte, el apoderado general para pleitos y cobranzas y actos de administración no requiere tener registrado título de abogado, ya que el poder con que se ostenta no es para desempeñar actividades propias de abogados o sea las de intervenir en asuntos judiciales o contenciosos administrativos determinados, casos en los cuales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Profesiones, sí requiere que el apoderado especial tenga título profesional registrado de licenciado en derecho.⁵²⁶

B. Mandatarios. Esta previsto por el artículo 14 de la Ley de Amparo, y refiere a las personas que se les otorgó mandato en términos del Código Civil Federal.

Cuando estudiamos a los apoderados simples, en apartado anterior, dijimos que el tratamiento para los apoderados o mandatarios que se les había otorgado esa facultad en cumplimiento y sujetos a las disposiciones del Código Civil Federal, es diversa. Es así, porque en el caso que nos ocupa, la persona que asiste a pedir amparo en nombre y representación de otro, lo hace a través de un contrato de mandato judicial que le fue otorgado, atendiendo a los artículos 2585 al 2604 del Título Noveno, del Mandato, Capítulo V – Mandato Judicial -, Segunda Parte - de las diversas especies de contratos -, Libro Cuarto – de las obligaciones- del Código Civil Federal, mediante escritura pública.

Antes de hacer el análisis específico habrá de aclararse que ambas figuras, la del apoderado como la del mandatario, se encuentran previstas en el mismo libro y título del Código Civil Federal, lo que cambia es la forma de otorgarse y las responsabilidades en ambos casos; diferencia que se aprecia de los artículos 2255 y 2585; 2568 y 2588 del Código Civil Federal.

⁵²⁶ Tesis aislada, registro 232312, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 181-186 primera parte, p. 26.

En los contratos de mandato judicial se da una relación de representación del mandante por parte del procurador, mandatario, ante los tribunales. No existe una representación para actos de administración o de dominio de bienes. Por ello, el legislador realizó la diferencia entre los artículos 12, párrafo segundo, y 14 de la Ley de Amparo. En el último de los supuestos, y como lo exige el artículo 2587 del Código Civil Federal, se necesita cláusula especial para el desistimiento del juicio. Además, se refiere a procurador o abogado, de donde se desprende la intención que el representante en el juicio sea un abogado, con cédula profesional a efecto de patente, para ejercer la profesión de Licenciado en Derecho, con capacidad para defender los derechos del representado.

Luego entonces, para salvaguardar los derechos del mandante o representado en un juicio de garantías, si éste otorgó mandato judicial a un abogado o procurador para tales efectos, no necesita que en dicho documento público se haga notar que también es para que promueva juicio de amparo en nombre de su representado, pero sí requiere, al igual que como lo determina el artículo 2587 del Código Civil Federal, cláusula expresa y entendible, que no deje lugar a dudas o se interprete entre líneas, la facultad otorgada al mandatario o apoderado, en los supuestos del 2587, párrafo in fine, del Código citado, para que se desista del juicio.

Finalmente, concluimos que en este supuesto el mandatario o apoderado, si justifica con documento público la encomienda que le hizo su representado, apoderado o mandante.

DESISTIMIENTO DEL AMPARO POR APODERADOS. En los términos del artículo 14 de la ley de la materia, para que el mandatario pueda desistirse del juicio de amparo, se requiere cláusula especial, por lo que el apoderado del quejoso debe estar facultado expresamente para desistir a nombre de su representada, del juicio de amparo.⁵²⁷

DESISTIMIENTO, SOBRESEIMIENTO POR. Para que prospere el desistimiento en el juicio constitucional, se requiere cláusula especial en los poderes, así como la ratificación del escrito relativo ante la presencia judicial o funcionario con fe pública.

⁵²⁷ Tesis aislada, registro 233685, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 25 primera parte, p. 17.

previa identificación del interesado (artículos 14 y 30, fracción III, de la Ley de Amparo).⁵²⁸

DIESISTIMIENTO DEL AMPARO, FACULTAD EXPRESA EN LOS PODERES PARA EL. El artículo 14 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, dispone que no se requiere cláusula especial en el poder general, para que el mandatario promueva y siga el juicio de amparo, pero sí para que desista de éste; por lo que si en el poder dado por una empresa a su abogado patrono, no aparece la cláusula expresa para desistirse de los amparos que interponga, y éste se desiste de un amparo la autoridad que no dé cumplimiento a esta petición, estará en lo justo.⁵²⁹

PERSONALIDAD EN EL AMPARO (MANDATARIOS). Conforme el artículo 14 de la Ley de Amparo, no se requiere cláusula especial en el poder general, para que el mandatario promueva y siga el juicio de amparo, pero sí para que desista de éste; y si el poder de que se trata es especial para asuntos administrativos, pero en él se conceden a los mandatarios toda clase de facultades para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, es inconcuso que el juez de distrito, al dar entrada a la demanda de amparo, no infringió el citado artículo 14 ni el 4º de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.⁵³⁰

SINDICATOS, DESISTIMIENTO DE LOS, EN EL AMPARO. El representante del sindicato quejoso en un amparo, que no está expresamente facultado por éste para desistirse del juicio de garantías, no puede promover dicho desistimiento, ya que el artículo 14 de la Ley de Amparo establece que no se requiere cláusula especial en el poder general, para que el mandatario promueva y siga el juicio de amparo, pero sí para desistirse de éste.⁵³¹

DESISTIMIENTO, IMPROCEDENCIA DEL, EN EL AMPARO. Si el poder con que acredita su personalidad el apoderado del quejoso, no tiene cláusula especial que lo faculte para desistirse del juicio de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo

⁵²⁸ Tesis de jurisprudencia, registro 803492, sexta época, Pleno, S. J. F., primera parte, XCII, p. 32.

⁵²⁹ Tesis aislada, registro 378626, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo LXII, p. 202

⁵³⁰ Tesis aislada, registro 346325, quinta época, Tercera Sala, S. J. F., tomo XCIV, p. 1013.

⁵³¹ Tesis aislada, registro 376514, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo LXXII, p. 337.

14 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, no puede tenerse al quejoso por desistido del juicio de garantías.⁵³²

C. Delegados de las autoridades responsables. Lo contempla el artículo 19, párrafo primero, de la Ley de Amparo. La autoridad responsable, ordenadora o ejecutora, de derecho o de hecho, federal, local o municipal, auxiliar de la administración pública, a diferencia del tercero perjudicado y del quejoso, no puede ser representada en el juicio de amparo, salvo que fuese el Presidente de la República Mexicana, como lo veremos en el punto posterior.

Esto se traduce, en que las autoridades responsables al momento de rendir su informe previo o con justificación, en términos de los artículos 131 y 149 de la Ley de Amparo o hasta antes de iniciarse la audiencia, pueden nombrar delegados para que asistan a la audiencia incidental o constitucional, numerales 131, 133 y 155 de la Ley citada, y en ella rindan pruebas, aleguen y hagan promociones. Los nombramientos de **estos delegados se hace por medio de un oficio sin mayores requisitos. Éstos, según** se observa de la lectura de éste precepto, no tienen que ser licenciados en derecho, puede ser cualquier persona que la autoridad designe, es más, ni siquiera es obligación que laboren en la dependencia.

Las facultades de los delegados comienzan a surtir sus efectos a partir de que se abre la audiencia incidental o constitucional, en razón de que el artículo 19, párrafo primero, de la Ley de Amparo, es muy claro al decir *"que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones"*.

Por ello, creemos que es la propia autoridad responsable quien tiene obligación de ofrecer aquellas pruebas que deban rendirse con anticipación a la audiencia constitucional, artículo 151 párrafo segundo, como es la testimonial y pericial, pues en este supuesto, es obvio que si bien podría hacerlo el delegado al momento de la audiencia, el fin de ese ofrecimiento fuera de término sería desafortunado. Los alegatos, bien sabemos que en la práctica a veces se presentan minutos antes de la audiencia y se acuerda en ésta. Pero donde habríamos de ser cuidadosos es en las últimas dos palabras *"hagan promociones"*, porque de darse una interpretación amplia a este precepto, seguramente ya no estaríamos en presencia de delegados sino más bien de representantes de las autoridades, lo que el legislador no quiso al estatuir

⁵³² Tesis aislada, registro 380508, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo LIV, p.

dicho contenido. Ahora bien, tampoco se les faculta para promover los recursos que la Ley de Amparo consagra. Ilustran lo anterior las siguientes tesis.

AUTORIDAD RESPONSABLE. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE AMPARO, NO PUEDE SER REPRESENTADA EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL, NI EN FORMA CONVENCIONAL NI EN TÉRMINOS DE DISPOSICIONES AJENAS A DICHA LEGISLACIÓN. Del análisis histórico realizado al artículo 19 de la Ley de Amparo, se advierte que el principio rector que contempla desde mil novecientos treinta y seis hasta la actualidad, lo es el que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pues aunque ha sufrido modificaciones y adecuaciones en su texto, ha sido con el único propósito de establecer la representación en el juicio de amparo del presidente de la República, a través del procurador general de la República, secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y otras autoridades; o sea, la propia legislación, en el citado numeral, se ha encargado de establecer la excepción a la regla de que las autoridades no pueden ser representadas en el juicio de garantías, al permitir que solamente el presidente de la República sea representado en dicho medio extraordinario de defensa; y si bien se establece, en el precepto legal citado, que en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los reglamentos interiores que se expidan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, empero, dicha suplencia no se trata de un caso de representación, sino del ejercicio de las funciones propias del cargo por la persona autorizada legalmente para suplir a algún funcionario durante sus faltas temporales, a efecto de no dejar acéfalas las funciones que dicho funcionario desempeña. De ahí que si el artículo 19 de la Ley de Amparo establece que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, y además señala como único caso de excepción el de la representación del presidente de la República, no puede considerarse válidamente que esa prohibición sólo se refiera a la representación convencional de las autoridades, pero no a la legal, ya que donde la ley no distingue, el juzgador no puede hacerlo pues, de no ser así, no tendría razón que la mencionada legislación estableciera en qué caso sí se permite la representación de la autoridad responsable en el juicio constitucional, si cualquier ordenamiento pudiera disponer la representación de las autoridades responsables en tal medio extraordinario de defensa.⁵³³

2690.

⁵³³ Tesis aislada VIII.3o.5 K, registro 188679, novena época, Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, octubre de 2001, p. 1090.

DELEGADOS A LAS AUDIENCIAS CONSTITUCIONALES. DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. SUS FACULTADES. ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE AMPARO.

Del primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo se advierte que, por una parte, los delegados de las autoridades pueden acudir a la audiencia constitucional, a ofrecer pruebas y alegar en favor de éstas en dicho momento procesal, pero carecen de facultades, para promover dentro del juicio de garantías, ya que el citado artículo establece restrictivamente la actuación de los delegados que las autoridades designen en los juicios de amparo y, por tanto, no es factible el admitir mayores facultades que las expresamente conferidas por la ley a los delegados de las autoridades para actuar dentro de los juicios de amparo.⁵³⁴

DELEGADOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, FACULTADES DE LOS, EN EL JUICIO DE AMPARO. Interpretando el primer párrafo del artículo 19, de la Ley de Amparo, se colige que las actuaciones de los delegados se limita a tener intervención en las audiencias ofreciendo pruebas, alegando o haciendo promociones, pero no cuentan con facultades para interponer recursos, ya que a las autoridades no les está permitido comparecer a juicio de garantías al través de representante alguno.⁵³⁵

AUTORIDADES RESPONSABLES, DELEGADOS DE LAS. CARECEN DE FACULTADES PARA INTERPONER RECURSOS EN SU REPRESENTACION. De conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo, las autoridades no pueden ser representadas en el juicio constitucional, sino sólo acreditar delegados en las audiencias para el único objeto de que rindan pruebas, alegatos y hagan promociones en las mismas, mediante oficio en el que se acredite tal delegación. Ahora bien, la delegación a que se refiere el artículo 19 de la Ley de Amparo señala cuáles son las atribuciones de los delegados y de su texto no se desprende que éstos tengan la representación que los faculte a interponer recurso dentro del juicio de amparo. En tal virtud, el escrito de expresión de agravios con el que se pretende hacer valer el recurso de revisión suscrito por el delegado en su carácter de representante de la autoridad

⁵³⁴ Tesis aislada I.4o.A.288 A, registro 195942, novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo VIII, julio de 1998, p. 353.

⁵³⁵ Tesis aislada, registro 215881, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F., tomo XII, julio de 1993, p. 191.

responsable, debe desecharse al no acreditarse que dicho promovente esté legitimado para promover el citado recurso de revisión.⁵³⁶

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS. NO PUEDEN DELEGARLA. El artículo 19 de la Ley de Amparo, que permite a las autoridades designar delegados únicamente para que comparezcan a las audiencias, aporten pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias, no tiene el alcance de una representación, ya que ello no es posible en el juicio de amparo, en el que las autoridades responsables deben comparecer bien por sí mismas, o por su órgano representativo, debido a que la ley de la materia no contiene ningún precepto que las faculte para hacerse representar en dichos juicios, por la persona que mejor les parezca.⁵³⁷

DELEGADOS DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. SU INTERVENCION EN EL JUICIO DE AMPARO. Conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables pueden acreditar delegados en las audiencias para el sólo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas, de lo que se concluye que tales delegados no pueden promover en nombre de aquéllas fuera de las audiencias.⁵³⁸

Aunque ha sido criterio reiterado que las autoridades no pueden ser representadas, y la propia ley así lo prevé, nosotros consideramos que si se da una representación limitada a ciertos actos, sino de qué manera entenderíamos el derecho de ofrecer pruebas y formular alegatos.

D. Representante del Presidente de la República Mexicana. Artículo 19, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la República, como quedó precisado en el capítulo primero, es el titular del Ejecutivo Federal, quien además de las facultades administrativas, lugar

⁵³⁶ Tesis aislada, registro 219625, octava época, Instancia: Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo IX, abril de 1992, p. 443.

⁵³⁷ Tesis de jurisprudencia, registro 294342, séptima época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 181-186 sexta parte, p. 266.

⁵³⁸ Tesis aislada, registro 251661, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 127-132 sexta parte, p. 52.

donde mayormente desempeña su encargo, tiene otras de gran envergadura, que se encuentran en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es la legislativa, 131 párrafo primero; colabora en el proceso legislativo, desde la iniciativa, 71, hasta el veto, 72 incisos b) y c), porque la promulgación no es una facultad, sino una obligación del Presidente prevista en el artículo 89 fracción I;⁵³⁹ expide reglamentos, 89 fracción I; otorga nombramientos, 89 fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII; de remoción 123, apartado B, fracción IX, y 89 fracción II; defensa y seguridad nacional, 89 fracción VI, VII y VIII; materia diplomática, 89 fracción X; relaciones políticas; 89, fracción XI y 79, fracción IV, en relación de justicia, 89 fracción XII; para expulsar extranjeros, 33; expropiatoria y para declarar nulos los contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores a partir de 1876, artículo 27.

A lo que adicionamos, que en México, en las últimas décadas no ha operado el sistema presidencial construido por la Constitución de 1917, sino una forma de presidencialismo o neopresidencialismo, cuyos rasgos relevantes son, la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de atribuciones legislativas y ejecutivas en el Presidente, y la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.⁵⁴⁰

Catalogadas las funciones del Presidente de la República, se desprende las actividades diversas que tiene, y esto justifica que en la rama de la administración pública, pueda ser representado por los titulares de las dependencias que la integran, por ejemplo, si el asunto es de aquellos relacionados con la expulsión de extranjeros, quien lo representará es el Secretario de Relaciones Exteriores; de carácter fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etcétera.

La representación la otorga el propio Presidente al servidor público que habrá de representarlo, por conducto del Procurador General de la República, por ser una facultad exclusiva que tiene el hacerla en los términos que él mismo determine o estime conveniente; pero no debe ser aplicable tan sólo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar la competencia de los organismos de

⁵³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 14ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 783.

⁵⁴⁰ Carpizo, Jorge, *México ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional – Cuestiones Constitucionales No. 1, México, 1999, pp. 81-82.

la administración pública federal, porque éstos han crecido y la competencia de algunos se ha determinado en normas diversas a la señalada. El artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla la representación del Presidente de la República en los juicios de amparo, por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto.

La representación tiene como finalidad que el titular del Ejecutivo Federal, cuando es autoridad responsable, no tenga que comparecer mediante oficio firmado por él, rindiendo informe previo o con justificación, y en ese momento nombrar a su representante, sino por el contrario, basta que el servidor público, titular de la dependencia o Procurador General de la República, se ostenten con tal carácter, para tenerlo como representantes de éste. El representante tiene las más amplias facultades para ofrecer pruebas, alegar en audiencias, interponer recursos, promover incidentes, asimismo, puede nombrar delegados en los términos precisados en el apartado anterior, etcétera.

REPRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO ES NECESARIO QUE SE OTORQUE MEDIANTE UN ACUERDO SUSCRITO POR ESA AUTORIDAD. El artículo 19 de la Ley de Amparo permite que el presidente de la República pueda ser representado en el juicio de amparo y faculta al Ejecutivo para designar a su representante por conducto del procurador general de la República. De la lectura del mencionado precepto se sigue que la comunicación del procurador general de la República es suficiente para acreditar la representación respectiva, sin que sea necesario que se acompañe un acuerdo suscrito por el presidente de la República.⁵⁴¹

REVISIÓN INTERPUESTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. DEBE DESECHARSE EL RECURSO SI QUIEN SE OSTENTA COMO SU REPRESENTANTE NO ACREDITA ESTAR LEGITIMADO PARA INTERPONERLO, AÚN CUANDO NO HUBIERA SIDO EMPLAZADO EN PRIMERA INSTANCIA. De conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo, la representación del presidente de la República podrá recaer en el procurador general de la República, o bien, en el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a quien corresponda el asunto y, tratándose del amparo contra leyes, el titular del Poder Ejecutivo, como

⁵⁴¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 22/92, registro 205654, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 55, julio de 1992, p. 13.

órgano encargado de la promulgación del ordenamiento reclamado, está legitimado para interponer, en todo caso, tal medio de impugnación aun cuando no haya sido emplazado a juicio. Sin embargo, quien ostente su representación debe acreditar ésta debidamente con el documento que contenga el acuerdo específico emitido para tal efecto; de lo contrario, debe considerarse que el promovente carece de legitimación para interponerlo en representación del presidente de la República y, por consiguiente, procede desechar el recurso.⁵⁴²

REPRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL JUICIO DE AMPARO. Conforme al contenido del artículo 19 de la Ley de Amparo, el Ejecutivo Federal puede ser representado en el juicio de garantías por conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; luego entonces, para que dicha presentación opere, es necesario que el titular del Ejecutivo Federal haga designación expresa de su representante por conducto del citado Procurador General de la República, de tal suerte que si no existe tal designación y el juez de Distrito elige a su arbitrio al funcionario que en su caso estime deba representar al Presidente de la República, debe considerarse que la autoridad llamada al juicio carece de la representación correspondiente.⁵⁴³

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. REPRESENTACIÓN DEL, DENTRO DE UN JUICIO DE AMPARO. En términos del párrafo segundo del artículo 19 de la Ley de Amparo, para que una autoridad pueda actuar en representación del titular del poder ejecutivo federal dentro de un juicio de amparo, es necesario que exista designación expresa en ese sentido, lo que bien se puede acreditar mediante la copia del oficio correspondiente emitido por el mismo, por conducto del Procurador General de la República a la autoridad a quien haya designado como representante.⁵⁴⁴

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, REPRESENTACIÓN DEL, EN EL JUICIO DE AMPARO. Una correcta interpretación del segundo párrafo del artículo 19 de la Ley de

⁵⁴² Tesis aislada P. XCV/95, registro 200278, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo II, noviembre de 1995, p. 94.

⁵⁴³ Tesis de jurisprudencia VIII J/3, registro 222075, octava época, Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F., tomo VIII, agosto de 1991, p. 135.

⁵⁴⁴ Tesis aislada, registro 226351, octava época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo V, segunda parte-2, enero a junio de 1990, p. 607.

Amparo, es en el sentido de que, para que opere la representación del presidente de la República, basta con que quien la ejerza sea el secretario o jefe del Departamento a quien corresponda el asunto, según la distribución de competencias que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ello sin perjuicio de que el propio Ejecutivo Federal pueda, cuando así lo acuerde expresamente, otorgar su representación por conducto del procurador general de la República y dar instrucciones acerca de los términos en que deba ejercerse.⁵⁴⁵

Por último, la representación sólo le confiere al Presidente de la República y no a los Gobernadores de los Estados o Jefe de Gobierno del Distrito Federal,⁵⁴⁶ y generalmente quien debe representarlos es el titular de la dependencia perteneciente a la administración pública federal, no cualquier servidor público de éstas.⁵⁴⁷ Empero, por ejemplo, si el titular de la dependencia se encuentra fuera del país o cualquier otra eventualidad, podrá suplirlo el servidor público designado en el reglamento respectivo,⁵⁴⁸ Ahora bien, es irregular la notificación que se realice directamente al Presidente de la República si en el juicio lo representa el titular de la dependencia a que corresponde el asunto.⁵⁴⁹ En estas cuestiones habrá de ser acuciosos al momento de recibir los informes de las autoridades responsables, si se actualiza lo previsto por el artículo 19, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

E. Suplentes de los servidores públicos superiores. Artículo 19, párrafo tercero, de la Ley de Amparo. Los servidores públicos que se encuentran en la cúspide de la pirámide de jerarquías de una dependencia administrativa, también son susceptibles de ser autoridades responsables para los efectos del amparo. Las bastantes ocupaciones que estas personas tienen ocasionalmente o la mayoría de veces así es, no tienen tiempo de firmar los informes previos y con justificación. Por

⁵⁴⁵ Tesis aislada, registro 232443, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 163-168 primera parte, p. 155.

⁵⁴⁶ Tesis aislada, registro 225759, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, S. J. F., tomo V, segunda parte-1, enero a junio de 1990, p. 247; Tesis aislada, registro 232539, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 139-144 primera parte, p. 138.

⁵⁴⁷ Tesis aislada, registro 238074, Segunda Sala, S. J. F., tomo 109-114, tercera parte, p. 40.

⁵⁴⁸ Tesis aislada, registro 232680, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 109-114 primera parte, p. 177.

ello, el legislador determinó favorecerles para no incumplir con las obligaciones que tienen para el juicio de amparo, y determinó en el precepto que sirve de base, otorgarles la posibilidad que mediante la facultad reglamentaria que ejerce el Presidente de República, determine que servidores públicos de menor jerarquía podrían suplirlos en ausencias a los titulares de las dependencias.

La finalidad de los suplentes de los servidores públicos tiene efectos prácticos, y apegados a la realidad constitucional, atiende al artículo 17 de la Constitución Federal, de pronta y expedita impartición de justicia, porque lo contrario ocasionaría que se llegue a los extremos absurdos de presumir ciertos los actos reclamados en los juicios de amparo, por el simple hecho de que no se rinda el informe de la autoridad, al no poder firmarlo el titular del ramo, por encontrarse ausente. Para evitar esa situación, y que las Secretarías u organismos estén acéfalas durante el tiempo que el titular no se encuentre, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁵⁵⁰ se estableció en el capítulo X, suplencia de los servidores públicos, artículo 105, quienes suplirán aquel en sus funciones. Al igual la Secretaría de Relaciones Exteriores,⁵⁵¹ Capítulo XI, suplencia de los servidores públicos de la secretaría, artículos 43 al 47; Secretaría de Gobernación, que es para algunos la más importante en el rubro, Capítulo VIII, suplencia de los servidores públicos de la secretaría, artículos 103 al 107, y la Secretaría de la Defensa Nacional,⁵⁵² que en su Reglamento Interior determina en el Título Séptimo, capítulo quinto, suplencias de los funcionarios, artículos 52 al 58, etcétera.

No obstante lo anterior, cuando se trata de la materia de amparo en que deba intervenir el referido Secretario de Estado en representación del Presidente de la República o como titular de la Secretaría, la suplencia por ausencia del titular por parte de los funcionarios inferiores, constituye una verdadera representación en el juicio, la

⁵⁴⁹ Tesis aislada, registro 257673, sexta época, Pleno, S. J. F., Primera Parte, CXIV, p. 33; Tesis aislada, registro 250924, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 145-150 sexta parte, p. 180.

⁵⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 1996, 30 de junio de 1997 y 10 de junio de 1998 y 23 de enero de 2003.

⁵⁵¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998 (entró en vigor el 1 de septiembre de 1998). Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 1998

⁵⁵² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de septiembre de 1992. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1994, y 11 de abril de 1995.

cual está prohibida por el artículo 19 de la Ley de Amparo, si dicha suplencia no esta expresamente determinada en el Reglamento Interior de la dependencia; estimar lo contrario llevaría al extremo de afirmar que habrá tantos servidores públicos supliendo al Secretario de Estado como se requieren en las diversas materias, en virtud del número de ellos precisados por la norma.⁵⁵³

Cabe señalar que al rendir informe una autoridad que se sitúe como inferior del titular de la dependencia u organismo, debemos cerciorarnos en el Reglamento Interior que rige a dicha autoridad, que efectivamente se encuentre facultado para actuar como lo hace, y no tener mecánicamente por rendido los informes previos o con justificación.

En principio, todas la autoridades, a excepción del Presidente de la República, tienen la ineludible obligación de rendir ellas mismas sus informes previos o con justificación, y excepcionalmente, el artículo 19, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, concede la posibilidad a los titulares de las dependencias para que sean suplidos por sus inferiores, es decir, no puede ser una persona ajena a las dependencias el suplente, pues dicha suplencia descansa en los servidores públicos que señalen los reglamentos, al menos que estos expresamente lo permitieran.

La diferencia entre el suplente y los delegados, radica en que el primero ésta considerado para realizar tal actividad dentro del reglamento interno que rige la dependencia; en cambio, como delegados puede desempeñarse cualquier persona que designe el servidor público, al momento de rendir su informe o antes de la audiencia. El suplente actúa en todo juicio no en representación de la responsable, sino que toma como suyos los actos reclamados de ésta, pues su actividad no sólo se concreta a rendir el informe solicitado por el Órgano de Control Constitucional, ya que puede nombrar delegados para los efectos del diverso 19, párrafo primero, de la Ley de Amparo. Los delegados no pueden nombrar delegados y su actividad se resume a lo establecido en la Ley de Amparo. Inicia lo anterior la tesis aislada siguiente.

AUTORIDADES RESPONSABLES. SUPLENCIA Y SUSTITUCION LEGAL DE LAS MISMAS DENTRO DEL JUICIO DE GARANTIAS. ARTICULOS 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO. En la especie, no se da el caso de representación de las autoridades

⁵⁵³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 157/2002, registro 185076, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVII, enero de 2003, p. 497. Rubro: RECURSO DE REVISIÓN. EL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS INFERIORES JERÁRQUICOS CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA PARA INTERPONER DICHO MEDIO DE DEFENSA EN EL JUICIO DE AMPARO, EN SUSTITUCIÓN DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

responsables, prohibida por los artículos 19 y 87 de la Ley de Amparo, y que ha sido condenada por esta Segunda Sala en diversas ejecutorias, entre las cuales cita la recurrente las recaídas en negocios en que algún subalterno se arrogó la representación del superior, o en que éste acordó ser representado por aquél o delegar en el mismo el ejercicio de sus derechos como parte en el juicio de amparo. En efecto, no correspondiendo a la Ley de Amparo las normas referentes a la organización y atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, es la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado el cuerpo normativo que asigna funciones a las dependencias del Ejecutivo, a los secretarios y subsecretarios, a los jefes de departamento, a sus secretarios generales y a los oficiales mayores, comunmente en forma enunciativa, y facultando a que en reglamentos interiores de cada dependencias se prevean la suplencia por falta de los titulares, la distribución de facultades entre los funcionarios y la división de labores entre sus diversas oficinas. Por tanto, en un ordenamiento legal diverso de la Ley de Amparo es donde se prevé a qué funcionarios, y en qué casos, corresponde asumir las atribuciones propias del titular de la dependencia del Ejecutivo de que se trate. Por esto, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado encomienda a los reglamentos interiores de las dependencias que establezcan la forma de suplir en sus faltas al respectivo titular y, en acatamiento a dicho precepto, el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización previene, en su artículo 8o., que la suplencia del titular, por faltas temporales o absolutas, corresponde al secretario general de Asuntos Agrarios. Es de concluirse, en consecuencia, que cuando este último asume las funciones del titular, no lo hace ni por delegación, ni por acuerdo, ni en representación del mismo, sino por su propia investidura, con sólo que actúe en funciones de suplencia, figura que es de caracteres jurídicos bien distintos de los que definen la representación. Así pues, para que, por suplencia del jefe del departamento, asuma el secretario general de Asuntos Agrarios las funciones de aquél y entre éstas, la de representar al presidente de la República en los casos previstos por los artículos 19 y 87 de la Ley de Amparo, no podría establecerse la correspondiente facultad dentro del mencionado ordenamiento, sino dentro del cuerpo legal propio, que es la antes citada Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado, para lo cual fue suficiente que previera la hipótesis en su artículo 28, remitiendo al respectivo reglamento interior.⁵⁵⁴

⁵⁵⁴ Tesis aislada, registro 238039, séptima época, Segunda Sala, S. J. F., tomo 115-120 tercera parte, p. 57.

Ahora bien, uno de los problemas que se presentaba es determinar si el informe rendido por un suplente del titular de la dependencia que le ha sido ordenada la representación del Presidente de la República, es válido. Esto es común en los Juzgados de Distrito, cuando la autoridad responsable es el Presidente de la República, y quien rinde el informe no es el titular de la dependencia, sino un suplente de éste último, estando que el artículo 19, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es claro al determinar que la persona obligada a representar al titular del Ejecutivo Federal, es el titular de la dependencia del ramo. Esta dificultad de interpretación fue bien resuelta para el derecho, como a continuación se aprecia.

SECRETARIOS DE ESTADO. AUN CUANDO REPRESENTEN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL JUICIO DE AMPARO, PUEDEN SER SUPLIDOS POR LOS FUNCIONARIOS A QUIENES EL REGLAMENTO INTERNO LES OTORQUE ESA ATRIBUCIÓN. Es suficiente la lectura del artículo 19 de la Ley de Amparo, para afirmar que de acuerdo a lo previsto en su tercer párrafo, en los juicios de amparo promovidos en contra de los secretarios de Estado, éstos pueden ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los reglamentos interiores que se expidan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluso pueden ser suplidos, por así disponerlo el párrafo en mención, al remitir a los casos mencionados en el párrafo segundo del dispositivo legal invocado, cuando el secretario de Estado represente al presidente de la República.⁵⁵⁵

En estas situaciones habrá que cerciorarse si el suplente del titular, efectivamente tiene ese carácter y no que solamente se ostente como tal. La observación no es referente al nombramiento, eso no interesa; lo que nos importa es que dentro del reglamento interno de la dependencia u organismo se disponga que el servidor público este facultado para suplir al superior inmediato, hasta llegar al Secretario de Estado o Director General. Lo contrario, aceptar el simple dicho del servidor público que esta facultado para actuar como el dice, a parte de ser un acto irresponsable denota falta de perspicacia en el trabajo, lo que el Poder Judicial de la Federación no admite.

⁵⁵⁵ Tesis aislada XVIII.2o.9 K, registro 189373, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, junio de 2001, p. 765.

F. El Procurador General de la República como representante. Artículo 19, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo. A diferencia del apartado anterior, donde el Procurador es la vía intermedia de que se vale el Presidente de la República para determinar en que forma lo representará el titular del ramo. En este supuesto, el Procurador no requiere de dicha determinación, porque si el acto reclamado involucra a las autoridades citadas, y corresponde al ramo de la Procuraduría General de la República, es la autoridad ministerial quien podrá representarlo al rendir informe previo y con justificación, ofrecer pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos, hacer valer incidentes, nombrar delegados, etcétera; en un sólo oficio, a nombre de ambas y sin más trámite. La condicionante para que opere esta fórmula, es que el acto reclamado inminentemente correspondan a la Procuraduría.

Este precepto a diferencia de la tesis aislada que citamos en última instancia en el apartado anterior, fuente para tener por válida la representación del Presidente de la República por las autoridades sustitutas del titular de la dependencia u organismo; sí contempla el hecho de que el Procurador pueda ser suplido por los servidores públicos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República determine, Aquí no hay dudas sobre ello. A mayor abundamiento, es necesario demostrar lo anterior acudiendo al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente en el Capítulo X, de la suplencia de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, que a la letra dispone:

Artículo 56. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídicos y de Asuntos Internacionales; de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", y de Coordinación General y Desarrollo.

En los procedimientos judiciales o administrativos en que deba intervenir el Procurador General, incluyendo el juicio de amparo, podrá ser suplido, indistintamente, por los servidores públicos antes señalados, por el Director General de Amparos o por el Director General de lo Contencioso Consultivo, y podrá ser representado ante autoridades administrativas o judiciales por los servidores públicos antes mencionados o por los Agentes del Ministerio Público de la Federación que se designen para el caso concreto.

Salvo que el Procurador lo determine de otra forma, los servidores públicos de la Procuraduría serán suplidos, durante sus ausencias, por el de la jerarquía inmediata inferior, de conformidad con el acuerdo de adscripción del Procurador.

A lo preconcebido es obligación sujetarse cuando el informe lo rinda persona distinta al Procurador General de la República, ya que en la practica quien rinde los informes es el sustituto en quinto o sexto grado inferior en jerarquía del que esta obligado hacerlo. Es de concluirse que el artículo 19 de la Ley de Amparo, en su último párrafo, fue reformado⁵⁵⁶ con la finalidad de lograr procedimientos más breves y sencillos en la tramitación de los juicios de amparo y de ese modo, hacer efectiva la meta de una justicia pronta y expedita en la jurisdicción federal, en su función máxima de lograr que por encima de leyes o de actos inconstitucionales de autoridad, prevalezca el principio de la supremacía de las normas jurídicas fundamentales y la efectividad del goce y disfrute de las garantías individuales. Según se aprecia de la escuetísima exposición de motivos de la reforma al precepto que nos ocupa.

G. Autorizado no profesional en términos amplios, profesional del derecho y no profesional en términos restringidos. Artículo 27, párrafo segundo, primera parte (términos amplios), de la Ley de Amparo. La facultad de autorizar a cualquier persona, sin necesidad que cuenten con patente para ejercer la profesión de Licenciado en Derecho o Abogados, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, exclusiva y limitadamente la tienen los terceros perjudicados y quejosos, en materia penal, agraria, laboral y familiar. El radio de acción dentro de un juicio de amparo del autorizado es amplio al grado tal, que puede interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y *realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante*, la única limitante que tiene es no poder substituir o delegar dichas facultades en un tercero. Esto es entendible, si miramos que el autorizado regularmente es la persona en quien deposita su confianza el quejoso o tercero perjudicado.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ Iniciativa del grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional enviada a la Cámara de Senadores el 9 de noviembre de 1967, promulga el 3 de enero de 1968 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1968.

⁵⁵⁷ Tesis aislada I.7o.P.27 P, registro 184529, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo: XVII, abril de 2003, p. 1057. Rubro: AUTORIZADO EN TÉRMINOS DE LA PRIMERA PARTE DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN, AUN CUANDO EL JUEZ DESECHARA LA DEMANDA Y NO LE HAYA RECONOCIDO ESE CARÁCTER.

El momento en que debe autorizarse a dichas personas, preferentemente, es en la demanda de garantías sin perjuicio de que pueda hacerse durante el juicio, o al momento de presentar los alegatos o comparecer elevando una solicitud o interponiendo recurso ante el Juez de Distrito. Decimos que habiéndose admitido la demanda no hay problema, porque la misma Ley otorga al autorizado facultades para *"realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante"*, no hay límite para ello. Posiblemente el problema de los autorizados en general, no estriba en las limitantes que puedan tener una vez que ya se admitió la demanda de garantías. Se actualiza, si se desecha de plano o tiene por no interpuesta sin que en el auto respectivo el juez se haya pronunciado al respecto, de tener por autorizados a una persona en términos del artículo 27, segundo párrafo, primera parte, de la Ley de Amparo, a quien propuso el quejoso. Conceptuamos que el Juez de Distrito esta obligado a manifestarse al respecto, porque desechar la demanda o tenerla por no interpuesta, significa desechar no la totalidad de las pretensiones del quejoso, sino que atiende a las pretensiones de procedencia constitucional de solicitar el amparo y protección de la justicia federal, las cuales ni siquiera se analizan en el fondo. Luego entonces, si bien existe jurisprudencia definida que la demanda es un todo y que debe analizarse integralmente, el hecho de que el auto dictado por el Juez sea desafortunado para el quejoso, ello no impide o limita al Juzgador para pronunciarse en relación con petición no constitucionales del agraviado, como es tener por reconocida la personalidad de la persona autorizada, la solicitud de expedir copias del auto que recaiga a la demanda de garantías, o en sus extremos, la devolución de documentos originales que acompañaron a ésta.

Nace una interrogante ¿Si el Juez de Distrito no se pronuncia al respecto debe tenerse por reconocida tácitamente la personalidad de los autorizados?. Consideramos que sí, porque la única limitante que el agraviado tiene para hacerlo y en la que pudiese participar con interés contrario al Juez, es la que trata el mismo numeral 27, párrafo segundo, pero ahora el apartado último, tocante a los que necesariamente se exigen sean abogados o licenciados en derecho. Atendiendo a las razones de justicia, el quejoso no es responsable de las inconsistencias del Juzgador e imaginémoslo, como sucede, que el agraviado firma la demanda de amparo autorizando en ella a varias personas para los efectos del artículo de estudio, y el Juez desecha o tiene por no interpuesta la demanda y a parte de eso, que ya ocasiona un trauma psicológico si

no es fundada la resolución, tampoco tiene por autorizado a las personas que en la demanda se designó y aún más, no acuerda lo relativo a las copias del auto. Confiado el agraviado en que su demanda será admitida o simplemente que dejó autorizada a varias personas para velar por sus intereses decide, humildemente, viajar a otro país y les suplica en forma casi de orden a los autorizados que no le molesten para nada, porque no lleva consigo el teléfono celular y quiere disfrutar del viaje, que es de dos meses. Tiempo en que el autorizado no verá a su autorizante para que le firme el escrito de interposición del recurso y suficiente para que fenezca el plazo y precluya el derecho de la interposición.

Admitir que sólo el agraviado o quejoso esta facultado para aclarar la demanda, cumplir con requerimiento o prevención, e interponer recurso en contra del auto de desechamiento o de no interposición, porque el Juez de Distrito omitió acordar la autorización que se hizo de una persona, es igual a negar justicia a quien le asiste. En atención de que no es atribuible al quejoso la falta de acuciosidad del Juez Federal. Por ello, es equivocado sostener, como lo hicieron algunos Tribunales Colegiados que si en el primer auto que dicta el Juez de Distrito no reconoció tal personalidad, como autorizado de alguna de las partes, pues no admitió la demanda de garantías por considerarla improcedente, deba cumplirse y venir del propio quejoso y no del autorizado, porque carece de la facultad prevista por el numeral en comento, ya que para ese efecto era indispensable el previo reconocimiento de su personalidad. En atención a los argumentos anteriores, estamos convencidos de que la personalidad reconocida tácita o implícitamente debe prevalecer ante las ausencias de pronunciamiento del Juez de Distrito al respecto. Lo anterior es suma de un sentimiento de impotencia ante cuestiones que a diario tiene que enfrentarse los autorizados en términos del artículo 27, párrafo segundo, amplios y restringido, de la Ley de Amparo.

AUTORIZADO PARA OIR NOTIFICACIONES EN TERMINOS DEL ARTICULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. RECONOCIMIENTO IMPLICITO DEL CARACTER DE.

Si la autoridad que conoce del juicio no proveyó lo correspondiente a la autorización que en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, hizo una de las partes y, con posterioridad, acuerda de conformidad la solicitud realizada por el autorizado para que se le expida fotocopia certificada de algunas actuaciones que obran en el sumario, debe entenderse que implícitamente se reconoció el mencionado carácter a la persona

designada, pues, en primer lugar, no hubo resolución expresa en sentido contrario y, en segundo, si careciera de legitimación para intervenir en el juicio, al no ser parte en el mismo, ni representante o autorizado de alguno de los contendientes, se hubiera rechazado su promoción.⁵⁵⁸

La exposición de motivos de la reforma⁵⁵⁹ que sufrió el artículo de referencia, en su segundo párrafo, dice que la autorización en esos términos, puede constituir un verdadero mandato judicial en el juicio correspondiente y facilitar con ello el ejercicio de los derechos de las partes. Entonces, un mandato judicial, con las formalidades que señalan las disposiciones comunes, no es cuestionable por el Juez Federal en cuanto a su ratificación ante él. Ahora bien la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal determinó que las facultades señaladas en la primera parte del numeral que nos ocupa, es enunciativa y no limitativa, razón que sirve de base al juzgador para ser sensible en los casos aislados que la práctica presenta.

AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. LA ENUMERACIÓN DE SUS FACULTADES EN ESE PRECEPTO ES ENUNCIATIVA.

La enumeración de facultades que establece esa disposición en favor del autorizado para intervenir en términos amplios en el juicio de amparo es enunciativa y no limitativa, pues además de precisar las de interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento, pedir que se dicte sentencia para evitar la consumación del plazo de la caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal, señala la de realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, que entraña una diversidad importante de facultades de representación, cuyo ejercicio dentro del juicio debe entenderse que se inicia con la presentación de la demanda de garantías en la que se confiere tal representación y subsiste mientras exista un acto que realizar en relación con el juicio constitucional.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ Tesis aislada 4a. XXII/91, registro 207888, octava época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo VIII, septiembre de 1991, p. 31.

⁵⁵⁹ Iniciativa de los secretarios de la Cámara de Senadores, promulgada el 23 de diciembre de 1987, y publica en el Diario Oficial de la Federación del 5 y 11 de enero, y del 1º de febrero de 1988.

⁵⁶⁰ Tesis aislada 2a. LXIV/98, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, mayo de 1998, p. 584.

Algunas facultades que tienen los autorizados, se ha desarrollado a través de diversos criterios y jurisprudencias, que por su importancia reproducimos en la parte total, al igual que algunas limitaciones importantes, dentro de los que destacan: *aclarar la demanda de garantías y cumplir con las prevenciones que hagan al quejoso, pues esos actos tienden a lograr la efectiva defensa de los derechos en nombre del agraviado, aun cuando propiamente no haya dado comienzo el juicio;⁵⁶¹ ampliar la demanda de amparo, porque con ello se impide que el quejoso quede o se deje en estado de indefensión;⁵⁶² solicitar copias y documentos a otras autoridades para ofrecerlas como prueba en el juicio de garantías, y en caso de que no le sean expedidas, puede solicitar al juez del amparo que suspenda o difiera la audiencia constitucional y requiera a las autoridades omisas para que expidan las copias o documentos solicitados;⁵⁶³ Interponer los recursos que establece la Ley de Amparo;⁵⁶⁴ no puede desistirse de las pruebas ofrecidas por el autorizante, porque es obvio que renunciar a una prueba no puede de ninguna manera constituir un acto tendente a defender los derechos de aquel a quien se representa, puesto que más bien implica renunciar a una defensa, lo cual sólo puede hacer el interesado directamente, máxime cuando la probanza a la que renunció el autorizado es la indispensable para que la quejosa hubiera podido lograr la concesión de la protección federal;⁵⁶⁵ puede cumplir con los requerimientos que a su autorizante haga el Juez de Distrito, ⁵⁶⁶ entre otras.

Tocante al **autorizado profesional del derecho**. Artículo 27, párrafo segundo, segunda parte, de la Ley de Amparo. Tiene la misma facultad del autorizado no profesional en términos amplios. La diferencia estriba en la materia del juicio de amparo, ya que en materia civil, mercantil o administrativa, la persona autorizada para ejercer los actos previstos en la primera parte del párrafo segundo del numeral citado, debe acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de

⁵⁶¹ Tesis aislada II.1o.P.34 K, registro 187611, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 1298.

⁵⁶² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2002, registro 186345, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, agosto de 2002, p. 21.

⁵⁶³ Tesis aislada XII.1o.3 K, registro 203337, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo III, enero de 1996, p. 263.

⁵⁶⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 50/95, registro 200714, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo II, septiembre de 1995, p. 127.

⁵⁶⁵ Tesis aislada III.3o.C.3 K, registro 204424, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo II, agosto de 1995, p. 474.

⁵⁶⁶ Tesis aislada, registro 226266, octava época, Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, S. J. F., tomo V, segunda parte-2, enero a junio de 1990, p. 548.

licenciado en derecho o abogado, y proporcionar los datos correspondientes de la cédula profesional en el escrito en que otorgue dicha autorización. En la demanda o en escrito aparte.

Las materias aludidas son de estricto derecho, y por su tecnicidad el legislador pretendió salvaguardar los derechos del quejoso y tercero perjudicado, disponiendo expresamente que la persona autorizada tenga cédula profesional, a efecto de patente para ejercer la profesión de Licenciado en Derecho, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública. Es así, porque la abogacía es una actividad profesional de aquellas que el artículo 5, de la Constitución Federal, permite su reglamentación y exige a nivel federal, título profesional para su ejercicio. Atendiendo lo anterior, la Ley Reglamentaria del precepto señalado, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, en materia común, y en toda la República en materia Federal, por disposición del artículo 7, del citado ordenamiento; exige en el artículo 2, transitorio, del mismo, para el ejercicio de licenciado en derecho contar con título profesional.

SEGUNDO. En tanto se expidan las leyes a que se refiere el artículo 2o. reformado, las profesiones que en sus diversas ramas necesitan título para su ejercicio son las siguientes:

Actuario, Arquitecto, Bacteriólogo, Biólogo, Cirujano dentista, Contador, Corredor, Enfermera, Enfermera y partera, Ingeniero, **Licenciado en Derecho**, Licenciado en Economía, Marino, Médico, Médico veterinario, Metalúrgico, Notario, Piloto aviador, Profesor de educación preescolar, Profesor de educación primaria, Profesor de educación secundaria, Químico, Trabajador social.

Entonces, si el quejoso reclama un acto de naturaleza civil, mercantil o administrativa, debe precisar en la demanda de amparo o en escrito aparte el número de cédula profesional del autorizado, quien en la práctica deberá tenerla registrada ante el Juzgado de Distrito antes o en el momento mismo de la presentación de la demanda. Porque de no hacerlo, el Juez únicamente acordará, tenerlo por autorizado para oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos, aunque se haya precisado que es licenciado en derecho. Esto significa, que no podrá interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar suspensión o diferimiento, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de

caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Pues haciéndolo, al carecer de legitimidad los actos de defensa serán infructuosos y la persona legitimada para ello será el propio quejoso.

Ahora bien, si el Juez Federal no acordó lo relativo al autorizado, no obstante de haberse manifestado en la demanda o escrito de autorización que es licenciado en derecho y tiene cédula profesional para actuar en términos requeridos para las materias de estricto derecho, debe entenderse tácitamente como reconocida dicha personalidad, pues lo contrario nos llevaría a responsabilizar al quejoso de las omisiones del Juez de Distrito, situación que es francamente injusta.

AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. VALIDEZ DEL RECONOCIMIENTO QUE PARA EJERCER LA PROFESIÓN DE ABOGADO HACE EL JUEZ DE DISTRITO (INTERRUPCIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA NÚMERO 664, DEL TOMO VI, MATERIA COMÚN, PÁGINA 446, DEL APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995). Una nueva reflexión sobre el tema relativo a la legitimación del autorizado en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, en el sentido de que el no señalamiento del número de registro de cédula profesional en el escrito correspondiente o el reconocimiento tácito por el Juez de Distrito llegue a transgredir el citado dispositivo en su segundo párrafo, el cual es claro en cuanto a que en las materias civil, mercantil y administrativa, es condición que el autorizado acredite ante el Juez que conozca del amparo, encontrarse legalmente autorizado para ejercer la profesión de abogado, tales omisiones no pueden dar lugar a legitimar en las referidas materias al profesionista que no cubra esos requisitos, toda vez que es una obligación del Juez de Distrito constatar tal circunstancia, pues una vez que el a quo reconozca la legitimación necesaria para ofrecer pruebas, éste ya está autorizado para interponer recursos, así como cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, dado que el autorizado en términos amplios del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, tiene una diversidad importante de facultades de representación. Por ello, la importancia de que el Juez de Distrito constatare la autorización que expida en términos del multicitado artículo, a fin de no estar en contra de la ley, al legitimar a algún

profesionista que no cuente con la autorización correspondiente, pues estaría legitimando a quien la ley expresamente prohíbe.⁵⁶⁷

AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO, LEGITIMACIÓN DEL (INTERRUPCIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 663, PUBLICADA EN LA PÁGINA 445, DEL TOMO VI, MATERIA COMÚN, DEL APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995). Al reflexionar sobre el requisito exigido por el artículo 27 de la Ley de Amparo, en la parte inicial del segundo párrafo, en cuanto a la obligación de proporcionar el dato correspondiente como sería el número de cédula profesional, en el escrito en que se promueva y se otorgue la autorización, lleva a concluir que si bien es verdad que el autorizado en las materias civil, mercantil y administrativa, debe acreditar que se encuentra legalmente facultado para ejercer la profesión de abogado, también lo es, que corresponde al Juez de Distrito constatar que se cumpla tal requisito y darle legitimación en el acuerdo correspondiente, toda vez que la autorización para los profesionistas en las materias referidas es de trascendencia en el juicio constitucional, por así establecerlo el mencionado artículo 27. Entonces, el Juez de Distrito en su calidad de director del proceso puede hacer ese reconocimiento tácita o expresamente para que se surtan los efectos pertinentes, pues no puede estimarse que esa omisión limite al autorizado para interponer recursos, en razón de que tales omisiones o limitaciones resultan irrelevantes cuando el juzgador reconoce la autorización en amplios términos, esto es, sin limitación alguna.⁵⁶⁸

AUTORIZADO EN TERMINOS DEL ARTICULO 27 DE LA LEY DE AMPARO, DEBE RECONOCERSELE COMO TAL, SI EL JUEZ DEL CONOCIMIENTO PROVEYO DE CONFORMIDAD UNA PROMOCION DE AQUEL. Si en la demanda de garantías la parte quejosa autorizó en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, a una persona con título profesional de licenciado en derecho y proporcionó su número de cédula profesional, y el juez federal no proveyó nada al respecto, pero con posterioridad acuerda de conformidad cualquier promoción del profesional, con ello le reconoce tácitamente el carácter con el que fue designado en el juicio de garantías.⁵⁶⁹

⁵⁶⁷ Tesis aislada V.2o.64 C, registro 194829, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 833.

⁵⁶⁸ Tesis aislada V.2o.63 C, registro 194830, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 832.

Así, es obligación del quejoso señalar el número de cédula del autorizado, pero éste último también está obligado a registrarla en el Juzgado de Distrito que conozca del asunto; de ahí la importancia que todos los licenciados en derecho titulados registren sus cédulas en los diversos Juzgados Federales de la entidad donde litiguen, y la imperiosa necesidad de crear registro nacional sobre el rubro, que permita identificar con facilidad el registro de las cédulas profesionales, teniendo como finalidad simplificar el trabajo de los servidores públicos de los diversos Órganos Judiciales de Control Constitucional, porque bastaría registrar la cédula una sola vez, para que todos los Juzgados del país pudiesen tener conocimiento de ello y evitarse una burocracia judicial. Lo recomendable es precisar el número de cédula profesional del autorizado, a pesar del posterior criterio aislado.

AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. LA OMISIÓN DE SEÑALAR EL NÚMERO DE REGISTRO DEL DOCUMENTO QUE LO ACREDITE COMO ABOGADO Y LA SUJECCIÓN EN LOS PUNTOS PETITORIOS DE LA DEMANDA PARA ESCUCHAR Y RECIBIR NOTIFICACIONES NO LIMITA SU FACULTAD PARA INTERPONER RECURSOS CUANDO NO SE LE HA LIMITADO ESTA AUTORIZACION POR EL JUEZ DE DISTRITO. Cuando del proemio de la demanda de amparo, se advierte que la quejosa otorgó autorización en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo a determinados licenciados, sin limitarlos a escuchar y recibir notificaciones, en esa parte de la demanda, haciendo referencia a esta limitación en los puntos petitorios de la misma y sin que hubiese señalado el número de registro del documento que acredite que las personas que autoriza están facultadas para ejercer la profesión de abogado, basta con que el juez de Distrito haya reconocido esa autorización otorgada en "términos del artículo 27 de la Ley de Amparo", sin que las hubiese limitado a escuchar y recibir notificaciones, para que los autorizados puedan gozar de facultades amplias, entre ellas la de ofrecer y rendir pruebas, interponer recursos, etcétera, porque la omisión de señalar el número de registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 27 de la ley de la materia no significa que no se trate de abogados, ya que al realizar un reconocimiento general el juzgador, sin precisar limitación alguna y reconocerle al autorizado en otras actuaciones el carácter de autorizado legal, implica que los requisitos que exige el segundo párrafo del referido artículo 27, deben estimarse satisfechos, lo que se presume por la actuación del juez

⁵⁶⁹ Tesis aislada I.4o.A.106 K, registro 208236, octava época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XV-II, febrero de 1995, p. 247.

federal. Por otra parte, la sujeción que realizó la quejosa en los puntos petitorios de su escrito de demanda a escuchar y recibir notificaciones a las personas que autorizó, resulta irrelevante cuando el juzgador reconoce la autorización en términos generales, sin limitación alguna, congruente con la que otorgó la quejosa.⁵⁷⁰

Otras atribuciones del autorizado profesional del derecho, es la de continuar con el juicio, sin importar que el autorizante durante la tramitación haya muerto⁵⁷¹ y desistirse de una prueba ofrecida por él o por su autorizante, lo que se corrobora por la circunstancia de que tal actuación encuadra dentro de la relativa a utilizar en juicio los medios de prueba que estimen pertinentes, la que no se limita a su aspecto positivo, el ofrecimiento y rendición de pruebas, pues también se expresa en su aspecto antagónico, la posibilidad de desistirse de pruebas previamente ofrecidas.⁵⁷²

El autorizado no profesional en términos restringidos. Artículo 27, párrafo segundo, parte in fine, de la Ley de Amparo. Es aquella persona que fue autorizada por el quejoso o tercero perjudicado, en amparos relativos a materia civil, mercantil o administrativa, que únicamente se le facultó para oír y recibir toda clase de notificaciones e imponerse de los autos. Sobre el particular, debemos entender por imponerse de los autos, la facultad que tiene la persona autorizada en estos términos para acudir al Juzgado y consultar cuantas veces quiera el expediente de amparo a efecto de conocer el estado que guarda y preparar el material para la defensa constitucional.

La conjunción "imponerse a los autos", la encontramos en el artículo 66, del Código Federal de Procedimientos Civiles y 23 del Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que de ahí deducimos la apreciación propuesta en el párrafo anterior.

Los autorizados en base al precepto y párrafo de estudio, no gozan de las facultades para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar suspensión o diferimiento, pedir se dicte sentencia para interrumpir el término de la caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte necesario para defensa de los derechos del autorizante. Su actividad es

⁵⁷⁰ Tesis aislada P. V/95, registro 200379, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo I, mayo de 1995, p. 80.

⁵⁷¹ Tesis aislada II.1o.C.188 C, registro 191665, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, junio de 2000, p. 561.

⁵⁷² Tesis de jurisprudencia P./J. 26/2000, registro 192183, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XI, marzo de 2000, p. 5.

restringida a oír y recibir toda clase de notificaciones e imponerse de los autos, por ello, no gozan de las facultades mencionadas.

PERSONALIDAD EN AMPARO. LIMITE DE LAS FACULTADES DEL AUTORIZADO EXCLUSIVAMENTE PARA RECIBIR NOTIFICACIONES. Si a una persona se le tiene como autorizada exclusivamente para recibir notificaciones e imponerse a los autos, pero no se le reconoció personalidad para promover en juicio o interponer recursos en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo, aquella autorización no lo faculta para impugnar el auto que tuvo por no interpuesta la demanda de garantías.⁵⁷³

AUTORIZADO PARA IMPONERSE DE LOS AUTOS. CONLLEVA LA CONSECUENCIA LÓGICA Y JURÍDICA DE ESTAR SIENDO AUTORIZADO PARA OÍR NOTIFICACIONES. La última parte del párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo, dispone: "... pero las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo ...". Una interpretación correcta de este precepto lleva a colegir que cuando la autorización se hace con base en esta parte del artículo 27 de la Ley de Amparo, aunque sólo se diga que es para imponerse de los autos, conlleva la consecuencia lógica y jurídica de oír notificaciones, puesto que cuando el artículo 27 de la Ley de Amparo dispone: "... las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos ...", es evidente que se está en presencia de una conjunción copulativa que une y enlaza ambas frases, así que no se puede concebir que, contrario a ello, sea alternativo para quien autoriza, escoger una u otra.⁵⁷⁴

AUTORIZADO EN TÉRMINOS DE LA ÚLTIMA PARTE DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. El numeral 27, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, dispone que el agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias. Además en las materias civil, mercantil y administrativa, la persona autorizada conforme a la primera parte de este párrafo, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado, y deberán

⁵⁷³ Tesis aislada, registro 224022, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, S. J. F., tomo VII, enero de 1991, p. 348.

proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización; pero las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo. De esa manera, cuando el agraviado o tercero perjudicado autorizan a una persona únicamente para el efecto de oír notificaciones e imponerse de los acuerdos derivados del juicio de amparo, el juzgador debe tener por autorizado a la persona señalada, sin mayores requisitos, en los términos de la última parte del párrafo segundo del precepto legal invocado, pues si la autoridad impone a dicha persona la obligación de registrar su cédula profesional, viola garantías individuales, ya que no fue autorizado en términos de la primera parte del segundo párrafo del numeral en cita.⁵⁷⁵

Esta clase de autorizados puede desempeñarse por cualquier persona con capacidad legal, al que nos se le faculta para interponer recursos, salvo que en la sentencia de amparo por cualquier circunstancia se le impone una multa u otra sanción, pues es incuestionable que en esa hipótesis se le causa un agravio personal y directo.

Finalmente y para concluir este apartado, sin ser redundantes, encontramos en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, tres supuestos diferentes de personas autorizadas. 1. El autorizado no profesional en términos amplios, que puede ser cualquier persona. 2. El autorizado profesional del derecho –necesita contar con título y cédula profesional para ejercer la licenciatura en derecho y se sujeta a las materias civil, mercantil y administrativa. 3. El autorizado no profesional en términos restringidos – se actualiza en los amparos civiles, mercantiles y administrativos y su función se limita a oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos sin necesidad de ser licenciados en derecho. Las tres clases de autorizados guardan en común la posibilidad de oír y recibir notificaciones y que no pueden desistirse de la demanda de amparo.

⁵⁷⁴ Tesis aislada V.1o.17 K, registro 198792, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo V, mayo de 1997, p. 605.

⁵⁷⁵ Tesis aislada II.1o.P.A.148 K, registro 208237, octava época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, S. J. F., tomo XV-II, febrero de 1995, p. 247.

CAPÍTULO QUINTO LOS ACTOS DE PROCEDENCIA.

1. Fundamento constitucional y reglamentario.

Los artículos 103 y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son base de los actos de procedencia del amparo indirecto, el primero en términos generales y también aplicable al amparo directo, y el segundo, en expresión específica. Pero la norma que detalla cada uno de los actos de procedencia es el artículo 114 de la Ley de Amparo.

Las reglas de procedencia del amparo en materia administrativa son bastante complejas, por lo que la impugnación de la conducta administrativa de las autoridades públicas en nuestro ordenamiento, cuando las mismas afectan la esfera jurídica de los particulares, se pueden dividir en dos sectores esenciales: A) el amparo contra la inconstitucionalidad de disposiciones generales de carácter administrativo; y B) amparo contra actos y resoluciones administrativas que infringen la legalidad.⁵⁷⁶

La catalogación de los actos materia del amparo indirecto tiene como finalidad delimitar el alcance del Juez de distrito sobre su competencia, sin perjuicio de que también se haga en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Tratar las causas de procedencia del amparo indirecto administrativo basado en la competencia de los Juzgados expedidos para tal empresa, representa estudiar a la institución más importante de nuestro sistema legal, en los principios jurídicos que de siempre han deseado los gobernados, en la estructura interna y compleja, completa del Poder que es la fiel balanza constitucional entre los otros dos Poderes.⁵⁷⁷

No es exclusividad que se hayan establecido expresamente contra que actos procede el juicio de garantías, por el contrario, representa la oportunidad de conocer cabalmente la mayor parte los actos de autoridad impugnables por vía constitucional.

⁵⁷⁶ Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Administrativa en México – Conferencias Magistrales-*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2002, p. 82.

⁵⁷⁷ Chávez Padrón, Martha, *Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 11.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Por ello, el amparo ha representado el orgullo del sistema judicial mexicano,⁵⁷⁸ y a la postre el Poder Judicial en verdad, es el más fuerte, por la autonomía de sus integrantes, y el más respetable, por la trascendencia de sus resoluciones.⁵⁷⁹ Entonces, la procedencia del amparo no sólo la encontramos en los preceptos del numeral citado, sino también en las diversas ejecutorias de nuestros tribunales.

Luego, el amparo en materia administrativa es el medio del cual disponen los particulares para protegerse contra arbitrariedades de autoridades de aquella naturaleza, en los casos en que no haya ningún proceso administrativo a su disposición,⁵⁸⁰ o que habiéndolo, se violen en forma directa garantías constitucionales o exijan mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo, para conceder la suspensión del acto reclamado o en aquellos casos de excepción.

El juicio de amparo, particularmente el administrativo es de muy difícil comprensión por estrictamente técnico, tanto que muchos de tales juicios son resueltos adversamente al quejoso por ineptitud suya o de quien promueve por el.

A veces ocurre lo contrario: que en justicia el quejoso debería perder, pero es entonces la autoridad responsable quien incurre en torpeza y no sabe defender el acto que de ella se impugna, dando por resultado que se ampare contra ese acto. Y no hay que sorprenderse de que también en algunas ocasiones se concedan amparos que en realidad no puedan tener ejecución en la vida práctica, en atención a que se plantea una mala defensa por parte de la autoridad responsable. Ahora, en cuanto al juzgador, a parte de que hay asuntos en los que el criterio a sustentar es más o menos discutible, puede suceder que resuelva equivocadamente. Y es que lo mismo puede equivocarse quien promueve que el demandado, que la autoridad llamada responsable, que el juzgador.⁵⁸¹

Para las personas que comienzan a tener relación con la materia y para aquellas que lo tienen, el amparo representa una empresa de difícil tratamiento, máxime si atendemos que la administración pública crece desmesuradamente. En la

⁵⁷⁸ Rabasa, Emilio Oscar, *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa – U.N.A.M., 1991, p. 31.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 116.

⁵⁸⁰ Vázquez Alfaro, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, México, U.N.A.M., 1996, p. 221.

actualidad la actividad de esta se ha multiplicado, pues cada día se acentúa más su intervencionalismo en las relaciones de los gobernados, fomentando o impulsando la riqueza y restringiendo las libertades en beneficio de los grupos sociales económicamente desprotegidos.⁵⁸² Por ello, al referirse el administrativista Emilio Margáin a la complejidad del derecho administrativo y tributario, nos presenta una apreciación real de lo que sucede en aula de clases con estas materias apasionantes, diciendo que:

El derecho administrativo y el derecho tributario son dos ramas, del derecho que el estudiante de abogacía aprueba, salvo verdaderas excepciones, sólo para pasar, esto es, se estudian estas materias para aprobarlas el día del examen y olvidarse de ellas pocas semanas después. Poca importancia se les concede en su Carrera a estas ramas del derecho, debido esencialmente a su escasa o nula posibilidad de ejercerlas....Poca intervención tienen en su avance los abogados y muchos otros profesionistas que están en íntimo contacto con los problemas que surgen entre estas ramas del derecho y los particulares, que recogen ideas que pugnan con nuestra Carta Magna e imposibilitan su aplicación....Por ello el abogado que se aventura por el derecho administrativo o tributario debe, en un momento dado, saber cuando la solución al problema jurídico que tiene en sus manos se encuentra en el derecho civil o en el mercantil, o en el penal, laboral, y, en muchas ocasiones, estando la solución en el propio derecho administrativo o tributario pierde el asunto por haber ignorado o dejado de aplicar el derecho procesal. Y más grave se torna su angustia cuando, perdida la oportunidad de la defensa, descubre que la solución se encuentra en la Constitución....Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamiento tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país.⁵⁸³

De lo anterior, observamos que el autor citado reconoce la complejidad del derecho administrativo, y que toda solución final a una controversia administrativa la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, ningún acto de autoridad puede contrariarla sino ajustarse a lo que la norma suprema establece, ya que de lo contrario estaríamos en presencia de violación a la misma, y el

⁵⁸¹ Serrano Robles, Arturo, *Manual del Juicio de Amparo – El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo*, 12ª reimpresión, México, Themis, 1988, p. 3.

⁵⁸² Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 2ª edición, México, Porrúa, 1994, p. 1.

gobernado tendría su alcance el más noble de los derechos de defensa, el Juicio de Amparo.

Si tratáramos de encontrar el nacimiento del amparo administrativo, es evidente que estaríamos obligados a buscar en todas las resoluciones que se hayan pronunciado desde su creación, hasta el momento en que se resolvió por sentencia el planteamiento del primer acto administrativo reclamado. Lo cual, con honestidad intelectual, no es nuestra intención en este trabajo. Empero, reconocemos la importancia que tiene para un trabajo histórico.

A manera de referencia, encontramos en el artículo 2º del proyecto de Ley de Amparo de 1857 de Domingo María Pérez Fernández, la posibilidad de procedencia del amparo en cualquier materia, pero ante los Jueces de Distrito.⁵⁸⁴ Luego, aquí apreciamos la tendencia a cuestionar los actos de las autoridades, entre ellas las administrativas, por medio del amparo, posiblemente en forma indiscriminada.

Así las cosas, la procedencia del amparo es una construcción lógica que no puede absorber toda la vida jurídica en México,⁵⁸⁵ en vía indirecta, pues bien sabemos que toda resolución judicial o administrativa en sus últimas consecuencias, es juzgada por tribunales federales de control constitucional en vía directa. Pero el amparo indirecto tiene limitaciones, porque no todo acto que el quejoso aduzca le causa molestia puede ventilarse ante éstos, sin antes cumplir con alguno de los principios fundamentales y sujetarse a la catalogación que de los mismo se ha realizado .

En materia administrativa, hay lugar a un sistema de control constitucional que asegure el respeto de ciertos principios de contenido preciso que conforme a la organización social y política se considere que deben estar a salvo tanto de su desconocimiento por la legislación secundaria como de su abandono por los encargados de realizar la acción administrativa concreta.⁵⁸⁶

Delimitar la procedencia del amparo administrativo, no sólo nos permite conocer contra que actos podemos enderezar la acción constitucional, sino también, determinar las autoridades competentes para resolver en primera instancia. Razón, por la que

⁵⁸³ *El Recurso Administrativo en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 1992, pp. 13-16.

⁵⁸⁴ Barragán Barragán, José, *Primera ley de amparo de 1861*, México, U.N.A.M., 1987, pp. 27-34.

⁵⁸⁵ Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, México, Porrúa, 1973, p. 209.

conviene reproducir la parte específica del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es base general de procedencia del amparo indirecto, y a la letra dispone:

107.

...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

...

De ahí que el artículo 114 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrolle minuciosamente cada una de las expresiones contenidas en el numeral anterior.

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

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

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.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, pp. 235-236.

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

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

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

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

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

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

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

Pero no sólo en estas normas encontramos los actos de procedencia del amparo administrativo. También la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al establecer la competencia de los Jueces de Distrito de la materia, hace una catalogación de aquellos en los términos posteriores:

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

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

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

- III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;
- IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; y
- V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio.

Empero, algunas de las cuestiones importantes y trascendentales de nuestro derecho patrio, como es la procedencia del amparo en contra del proceso de reforma de nuestra máxima norma jurídica, lo encontramos en las interpretaciones jurisprudenciales, pero no en la simple afirmación que el agraviado haga en la demanda de garantías, donde diga encontrarse en alguno de los supuestos preestablecido para la procedencia.

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. NO DEPENDE DE LA VOLUNTAD DEL QUEJOSO, SINO DE QUE SE SURTA ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO. La circunstancia de que un gobernado funde la procedencia de un juicio de garantías en alguna de las fracciones del artículo 114 de la Ley de Amparo, no significa que sea procedente y, por ende, que el Juez de Distrito deba admitir la demanda para que, una vez sustanciado el juicio respectivo, dicte sentencia que conceda, niegue o sobresea en el mismo, pues del contenido de los artículos 73, último párrafo, 145 y 148 de la ley en consulta, se colige que el órgano de control constitucional está facultado para analizar aun de oficio la procedencia de las demandas de garantías y, en su caso, desecharlas, si encuentra algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, independientemente de la causa de procedencia invocada por el particular. Por tanto, la procedencia del juicio de garantías no depende de la voluntad del gobernado o particular, sino de que se surta alguna de las hipótesis previstas en la Ley de Amparo.⁵⁸⁷

2. El amparo como medio de control de la Constitución (artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal y 114, fracción I, de la Ley de Amparo).

⁵⁸⁷ Tesis aislada II.3o.C.4 K, registro 190868, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XII, noviembre de 2000, p. 883.

A partir de los orígenes de la Constitución, norma de normas, se ha pretendido que sea el orden normativo que rija la vida de las personas que se unen para convivir a través del Estado. Sus antecedentes más remotos los encontramos en la etapa antigua, en la *politeia* griega y la *res pública* romana.⁵⁸⁸ Así, la forma de organización de los antiguos fue precisándose, primero en el mundo griego y después en el romano, con caracteres cada vez más definidos, en los términos de un gran proyecto de conciliación social y política,⁵⁸⁹ pero no como el reconocimiento de los derechos fundamentales de los hombres, sino como una verdadera forma de organización en Estado, es decir, en conjunto y no aisladamente.

Tocante a la evolución del concepto de Constitución en la edad media; es de considerarse que el *medievo* es donde se eclipsa el derecho y la Constitución, comprendida entre lo antiguo y lo moderno, es la edad en que la conciencia colectiva de la necesidad de una ley fundamental se disuelve. Esto, porque la enorme amplitud de duración⁵⁹⁰ hace que no exista una forma típica del ejercicio de poder; sin embargo, existen poderes orientados en sentido universal, como el imperial, pero con frecuencia escasamente dotados de efectividad en la vida concreta de la sociedad medieval.

Las características fundamentales del medievo son la intrínseca limitación de los poderes públicos, que no se trata de una limitación establecida por normas positivas generales y escritas, que ninguno tenía poder de elaborar, ni siquiera la voluntad de hacerlo, sino una limitación de hecho, que toma cuerpo de manera cada vez más consistente a partir del siglo V, después de la caída del edificio romano. Con ello no sólo se cae la concreta fórmula política imperial romana, sino que sucede mucho más: desaparece desde una consideración más amplia, y por mucho tiempo, la misma posibilidad de ordenar en sentido global, a partir de un centro, el conjunto de

⁵⁸⁸ La doctrina constitucional antigua, siglo IV a. de C., encuentra en sus mejores representantes a Platón -428-347- y Aristóteles -384-323-, la respuesta del pensamiento de organización esta basada en la *politeia*, que no es más que el instrumento conceptual que se sirve el pensamiento político del siglo IV para enunciar su problema fundamental: la búsqueda de una forma de gobierno adecuada al presente, tal que refuerce la unidad de la *polis*, amenazada y en crisis desde sus distintos frentes. Es Marco Tulio Cicerón - 106- 43 a. de C.- quien define a la *res pública*, abstracta y formalizada en apariencia, de la res pública como res es el pueblo; pero con una condición: que no sea considerado pueblo toda la multitud de individuos agregados de cualquier manera, si no sólo aquellos que están reunidos sobre la base del consenso.

⁵⁸⁹ Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, p. 30.

⁵⁹⁰ La duración del *medievo* inicia con la caída del edificio romano en el siglo V y termina con la aparición de la soberanía estatal de los modernos a partir del siglo XIV.

relaciones civiles, políticas y económicas. Y la concepción de aquel conjunto de relaciones sustancialmente indisponibles por parte de los poderes públicos en los términos de un orden jurídico dado, estructurado por vínculos y convenciones tan concreto en los hechos que provoca la más extrema fragmentación.

En síntesis, la organización medieval puede entenderse como un orden jurídico dado, a preservar y defender frente a todos aquellos que pretenden introducir alteraciones arbitrarias en los equilibrios existentes. Es la edad en que el discurso de la Constitución deja de pertenecer de manera exclusiva al campo político y moral, de perfeccionamiento del hombre a través de la experiencia de la ciudadanía política común, y comienza a entrar en el mundo del derecho, a convertirse en discurso jurídico que nace en la práctica social. Por eso, tratar de explicar una Constitución medieval significa hablar de reglas, de límites, de pactos y contratos, de equilibrios;⁵⁹¹ más no la catalogación de los derechos consubstanciales del hombre, sino de los que se pretendía se entendieran que fueran considerados como tales.

En el siglo XIII es posible encontrar, notables fuentes escritas como son la Carta Magna de 1215, de donde se desprenden algunos derechos que los magnates del reino, los señores feudales y el clero, pidieron y obtuvieron del rey inglés Juan. La Carta Magna tenía el significado de un contrato suscrito por el rey y por todos los magnates, laicos y eclesiásticos, teniendo por objeto propio el conjunto de derechos que por tradición competían al clero, a los vasallos del soberano, a todos los hombres libres, a los mercaderes, a la comunidad de la ciudad de Londres. El aspecto más importante era la limitación de algunas prerrogativas del rey, que condicionan la imposición de los tributos o de cargas de distinto género, de carácter extraordinario; lo que permite confirmar la existencia de un orden común, de una *lex terrea*, de una verdadera y cierta ley del país, con la que se pretende asegurar a cada uno su propio puesto y función porque posee una ley fundamental que mantiene de manera segura esos puestos y esas funciones. Empero, no salvaguardaba los derechos de todos los pobladores de Inglaterra, sino sólo de las clases privilegiadas que ya mencionamos, que comienza con la calidad de ser hombre libre.

No sólo el documento inglés es antecedente de salvaguarda de algunos derechos fundamentales, aunada a ella encontramos a la Bula de Oro húngara de 1222 y el privilegio general de Aragónés 1283. A lo largo del siglo XVIII se difunde la

⁵⁹¹ Fioravanti, Maurizio, *op. cit.*, pp. 33-38.

idea de que la Constitución inglesa representa la Constitución por excelencia, en cuanto que era capaz más que cualquier otra constitución de impedir toda obstaculización del poder, distinguir y contrapesar los poderes, según aquella fórmula de los *Cheks and balances*, de los pesos y contrapesos: por una parte en el parlamento se hace la ley, pero teniendo en cuenta la hipótesis de que el rey pueda oponer su veto; por otra, el rey y el gobierno tienen el poder ejecutivo, pero nada pueden sin los recursos que el parlamento, titular del poder presupuestario, decida poner a su disposición. Así, el resultado del conjunto es un sistema que funciona, en el que el parlamento legisla y el gobierno actúa, pero sin que se absorba uno al otro.

No obstante, a ello, las revoluciones de finales del siglo XVIII, primero la de los Estados Unidos de Norteamérica y después la Francesa, representan un momento decisivo en la historia del constitucionalismo, porque sitúan en primer plano un nuevo concepto y una nueva práctica que están destinados a poner en discusión la oposición entre la tradición constitucionalista y la soberanía popular. Se trata, en pocas palabras, del poder constituyente que los colonos de la unión estadounidense ejercieron primero en 1776, con la finalidad de declarar la independencia de la madre patria inglesa y, después, en los años siguientes, con la finalidad de poner en vigor las constituciones de los distintos Estados y la Constitución Federal de 1787. Poder constituyente que los mismos revolucionarios franceses ejercieron en 1789, con la finalidad de destruir las instituciones del antiguo régimen y de generar una nueva forma política.

Los Estadounidenses pensaron y lograron una Constitución democrática contra la degeneración en sentido parlamentario de la tradicional constitución mixta inglesa, emergiendo de su revolución una constitución dirigida a instituir un gobierno limitado, en el sentido específico de un gobierno comprensivo de poderes que resultan ser todos intrínsecamente limitados, precisamente porque no eran originarios, sino derivados del poder constituyente que los había previsto en la Constitución con ciertas competencias, de manera que los considera legítimamente operantes sólo en determinado ámbito previamente definido, y además lo dispone de manera que puedan y deban frenarse recíprocamente, utilizando la técnica de contrapesos que la Constitución inglesa todavía ponía a su disposición. Digamos que aparte de delimitar las facultades de los órganos originarios de los Estados Unidos se reconocen derechos fundamentales de

los pobladores⁵⁹² y se encarga de que la efectividad de la Constitución sea velada por el órgano judicial, quienes se encargaban a través del medio de control constitucional que se les había facultado de la protección de los derechos de los individuos y de las minorías, en relación con los posibles actos arbitrarios de los legisladores o de las mayorías políticas; también y sobre todo con el fin de impedir que uno de los poderes, el más fuerte, que por lo regular lo es el legislativo, pueda aspirar a cubrir y representar todo el espacio de la Constitución, identificándose con su fundamento primero, con el mismo pueblo. Siendo esta la primera constitución moderna escrita.

Referente a Francia, segundo antecedente escrito, la *déclaration des droits de l'homme et du citoyen*⁵⁹³ del 26 de agosto de 1789, que fue incorporada a manera de preámbulo a la Constitución Francesa, entonces monárquica, de 3 de septiembre de 1791, tuvo una vida accidentada,⁵⁹⁴ lo que no significa que el sujeto a quien esta dirigida, que es el hombre, pretensión universal, pero también el ciudadano, sirva para una posterior protección de los derechos fundamentales. El tono del texto es abstracto. En apariencia, porque en la práctica es la respuesta a los abusos del absolutismo, es una guerra a la tiranía.⁵⁹⁵

En este orden de ideas, la Constitución no tiene el mismo significado en los momentos históricos ha que nos referimos en los párrafos anteriores; sin embargo, en casi todas, aunque no plenamente, coinciden en la protección de diversos derechos fundamentales del hombre, es decir, aquellos innatos a existencia del mismo. Así, encontramos las siguientes acepciones de Constitución en términos generales:

- En una primera acepción, Constitución denota todo ordenamiento político de tipo liberal.
- En una segunda acepción, Constitución denota un cierto conjunto de normas jurídicas, a groso modo, el conjunto de normas en algún sentido fundamentales que caracterizan e identifican todo ordenamiento jurídico.

⁵⁹² Pero el reconocimiento de éstos derechos no eran extensivos para todas las personas que habitaban, al menos en esos momentos, porque la abolición de la esclavitud fue hasta el año de 1865, por medio de la enmienda trece que se introdujo a la Constitución de 1787.

⁵⁹³ Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

⁵⁹⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, 2ª reimpresión, México, F. C. E., 2000, p. 506.

⁵⁹⁵ López Garrido, Diego, et al., *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. p. 174.

- En una tercera acepción, Constitución denota simplemente un documento normativo que tiene nombre, o un nombre equivalente.
- En una cuarta acepción, en fin, Constitución denota un particular texto normativo dotado de ciertas características formales, o sea de un régimen jurídico.⁵⁹⁶

Para que la Constitución como norma fundamental tenga tal denominación, se hace necesario que determine la forma de Estado, gobierno y reconozca derechos de los gobernados frente a los órganos del mismo, garantizando su defensa. La norma constitucional se distingue de las leyes comunes, por las siguientes características:

- Nombre propio. Que esta redactada en lenguaje solemne y se subraya la importancia política del documento único.
- Contenido característico. Porque su contenido es materialmente constitucional, es decir, rige a todos los ordenamientos jurídicos, incluyendo normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, regulando las relaciones del ciudadano y el poder. Pero también se confieren poderes a los órganos del Estado, regulando la organización del poder político mismo.
- En razón de sus destinatarios típicos. Porque se refiere a los órganos constitucionales supremos.⁵⁹⁷

En la actualidad casi todos los países cuentan con Constitución escrita,⁵⁹⁸ y diferentes constitucionalistas han pronunciado definiciones o conceptos de lo que entienden por Constitución, dentro de los que destacan:

Camilo Velázquez Turbay, quien sostiene que la Constitución se debe analizar en dos sentidos: el material, que se entiende por Constitución material de un Estado el conjunto de reglas de distinta jerarquía y valor que se refieren al funcionamiento de los órganos del Estado. También hace parte de esa Constitución los usos y costumbres que animan la vida de las instituciones, dentro del que encontramos el clientelismo o la compra de votos en nuestro país.⁵⁹⁹ En sentido formal, es entendida como un texto escrito, que contiene las normas fundamentales del Estado, las relaciones del Estado y la sociedad, el régimen de derechos y deberes de todas las personas, es decir, siempre viene

⁵⁹⁶ Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontamara, 2001, pp. 29-30.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, pp. 32-36.

⁵⁹⁸ Únicamente Gran Bretaña e Israel no cuentan con Constitución escrita.

acompañada de la realidad. Puede existir una Constitución en sentido material sin una en sentido formal; pero no existe una en sentido formal sin una en sentido material sin una en sentido formal; pero no existe una en sentido formal sin una en sentido material.⁶⁰⁰

Carlos Alberto Olano, al proponer el concepto de Constitución, como complejo de normas jurídicas que determinan no sólo la organización fundamental, el modo de ser y de obrar del Estado mismo, sino las relaciones de los poderes públicos y de los ciudadanos. Cada uno de los Estados, aun los absolutistas y vigorosamente autoritarios, se rigen por una Constitución. Se ha dicho precisamente que el Estado no tiene una Constitución, sino que "es" una Constitución, pues ella es la carta que organiza el ejercicio del poder.⁶⁰¹

Lucio Pegoraro y Angello Rinella, al proponer el concepto de constitución señalan que, por encima de las diferencias espaciales y temporales, todas las constituciones procederán a reglamentar ciertas materias. En consecuencia: la configuración de los poderes del Estado -su composición, su estructura y sus potestades y funciones-, la forma de designación o de elección de los miembros que los forman o que los desempeñan, y las mutuas relaciones entre los poderes estatales y las existencias de esferas de autonomía de los particulares inmunes a su acción, es decir, proclamando los derechos del conjunto de la población. Y por su forma, en la medida en que lo define a las Constituciones es el hecho del proceder del poder constituyente, un poder distinto y superior a los tres constituidos – legislativo, ejecutivo y judicial – sobre los que la propia constitución procede a organizar el funcionamiento del Estado. Las Constituciones se convierten, de ese modo, en normas singulares, que se caracterizan, frente a todas las demás, por su especial solemnidad formal, solemnidad que va a determinar que sólo pueden ser modificadas siguiendo las reglas de reforma incluidas en su propio texto literal.⁶⁰²

José de Jesús Orozco Enríquez, determina que la Constitución no representa sino la función de determinación que realiza cierta norma respecto al acto o norma que la

⁵⁹⁹ El autor se refiere a la costumbre electoral en Colombia.

⁶⁰⁰ *Derecho Constitucional*, Bogota, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 40-

42.

⁶⁰¹ *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogota, Themis, 1987, p. 63.

⁶⁰² *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.*, p. 51.

aplica. La función constitucional en esencia es el orden jurídico, ya que se encarga de producir y relacionar las diversas normas que la integran.⁶⁰³

Elisur Arteaga Nava, expone que la Constitución es un complejo normativo. Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso, el Estado mexicano. Dichas normas son de jerarquía superior, permanente, escritas, generales y reformables.⁶⁰⁴

Ignacio Burgoa Orihuela, dice que tomando como punto de referencia la Ley suprema vigente de nuestro país, podemos aventurar una idea de Constitución jurídico-positiva de índole político-social, mediante la conjunción de materias que forman su esfera de normatividad. Así, nos es dable afirmar que dicha Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre la que se basa la organización y teleología estatales y d) regula sustancialmente y controla adjetivamente el poder político del estado en beneficio de los gobernados.⁶⁰⁵

José María Gil Robles y Nicolás Pérez Serrano, es el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país, y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos de gobierno y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades de los individuos y de los grupos), dotados comúnmente de una rigidez especial, sobre todo en materia de reformada una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas.⁶⁰⁶

Podríamos encontrar definiciones o conceptos, como número de libros hayan, y extraerlos de pensadores del Estado y del derecho a los que se les puede denominar como clásicos⁶⁰⁷ por la recurrencia que se sigue haciendo de ellos y por sus teorías

⁶⁰³ *Derecho Constitucional Consuetudinario*, México, U.N.A.M., 1993, p. 21.

⁶⁰⁴ *Op. cit.*, pp. 40-42

⁶⁰⁵ *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 328.

⁶⁰⁶ *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 66-67.

⁶⁰⁷ Platón – 428-347- *República*; Aristóteles -384-323-*Política*; Juan de Salisbury -1115-1180- *policraticus*; Tomás de Aquino –1225-1271- *Summa theologica –De regimine principum*; Henry Bracton – 1216.1268-*De legibus et consuetudinibus Angliae*; Johannees Althusius – 1557-1688- *Politica methodice digesta*; Jhon Fortescue – 1329-1476- *De laudibus legum angliae*; Thomas Smith – 1513-1577-*De Republica Anglorum*; Edward Cocke -1552-1634- *Institute of the Laws of England*; Jean Bodin –1529-1596- *Les six livres de la République*; Thomas Hobbes –

que se ven reflejadas en la actualidad; empero, preferimos a los que hemos reproducido, con las cuales nos identificamos.

Por Constitución, tomando como referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendemos al documento que reconoce los derechos fundamentales de los gobernados y pone en alcance de éstos los medios para lograr el respeto de los mismos, evitando el abuso de las autoridades en sus respectivas esferas; es norma suprema de nuestro país que divide las funciones de los órganos originarios del Estado Federal, forma de gobierno, reformabilidad rígida de la misma, señala directrices por las cuales las normas secundarias deben conducirse, y procura mantener su aplicación en el orden social.

Además las Constituciones actuales de los Estados democráticos, se abren a otros contenidos tanto normativos (derecho canónico, derecho comunitario) como extranormativos (usos y convenciones, normas de corrección constitucional) como metanormativos (valores, postulados morales y de justicia materia, magnitudes socioeconómicas).⁶⁰⁸

Luego, es aquella el punto más delicado de nuestro derecho patrio y el de cualquier país, en la que se plasman los sentimientos más nobles de organización, con

Leviatán; Jean Jaques Rousseau –1712-1778- *Contrato Social*; James Harrington –1611-1677- *The Commonwealth of Oceania*; Niccolò Machiavelli –1469-1527- *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*; Jhon Locke –1632-1704- *Dos tratados sobre el gobierno*; Bolingbroke –1678-1751- *Dissertation upon Parties*; Montesquieu –1689-1755- *Esprit des lois*; William Blackstone –1723-1780- *Commentaries on the Laws on England*; Edmund Burke –1729-1797- *Thoughts on the Cause of the Discontents*; Jeremy Bentham –1748-1832- *A Fragment on Government*; James Otis –1725-1783- *The Rights of the British Colonists*; Thomas Jefferson –1743-1826- *Summary View of the Right of British America*; Alexander Hamilton –1755-1804 - y James Madison –1751-1836 - *Federalist*; Thomas Paine –1737-1809- *Right of Man*; Emmanuel Joseph Sieyès –1748-1836 - *¿Qué es el tercer Estado?*; Maximilien Robespierre - 1758-1749- *Discorso All Assemblea Costituente*; Emmauel Kant –1724-1804- *En torno al tópico, tal vez eso sea correcto en teoría pero no sirva en la práctica*; Benjamin Constant - 1767-1830- *Principes de politique*; Alexis de Tocqueville – 1805-1859- *De la démocratie en Amérique*; Joseph de Maistre –1753-1821- *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines*; Geor Wilhelm Friedrich Hegel –1770-1831- *Die Verfassung Deutschlands*; Georg Jellinek –1851-1911- *Allgemeine Staatslehre*; Vittorio Emanuele –1886-1952- *Studi giuridici sul governo parlamentare*; Raimond Carre de Malberg –1861-1935- *Contribución a la théorie générale de l'État*; John Stuart Mill –1806-1873- *Considerations on Representative Government*; Albret Veen Dicey –1835-1922- *Introduction to the study of the law of the Constitution*; Carl Schmitt –1888-1985- *Verfassungslehre*; Hans Kelsen –1881-1973- *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der lehre vom Rechtssatze*; etcétera.

salvaguarda de los derechos fundamentales. Razón por la que no es aceptable tener que pretendan legitimar gobiernos arbitrarios e inmodificables. Las constitución no tiene carácter definitivo. Son provisionales. Expresan un momento del proceso político. Son las maneras de resolver las contradicciones interna de una comunidad dentro de formulas de derecho. Su reforma actualizante es necesaria y su duración depende del dinamismo de la propia sociedad cuya vida regula, pues como dice COUTURE, el tiempo se venga de lo que no se hace con su colaboración.

Toda constitución es un compromiso. Es un acuerdo entre los grupos dominantes en la comunidad, o el grupo hegemónico, y los dominados. Puede ser fruto de imposición, de consenso o concentración, pero casi siempre esta legitimada más por el asenso que por el consenso de los gobernados. En todo caso, cada régimen constitucional, es una mezcla en grado variable, de fuerza y consenso, en la que prevalece ya lo autoritario, ora lo democrático; sin la cooperación, así sea mínima del pueblo, la constitución no se rige, por la vigencia y, con ello, validez.

Las constituciones son fragmentarias, parciales. No agotan el derecho constitucional de un pueblo. Al margen, se produce la acción y la reacción de las fuerzas no institucionalizadas, paraestatales, con referencia a la forma de participación de los bienes vitales, teniendo puentes, buscando accesos al poder, un espacio político quiérase o no, y de alguna manera lo condiciona e influye. La incorporación de los sectores marginados, la capacitación de los grupos disidentes, resistentes o antisistema, es necesario para su estabilidad.

Los usos y costumbres políticos y constitucionales vivifican y completan la constitución escrita. Producen las mutaciones que mejoran o pervierten las instituciones. Basta observar la acción de los partidos y los métodos de la burocracia para entender su importancia.⁶⁰⁹

En casi en todos los países el sistema de reforma constitucional es rígido, porque el procedimiento de reforma no es el mismo que el de una ley reglamentaria u ordinaria, se exigen mayores requisitos para su aprobación, es agravado, concepto al

⁶⁰⁸ Lucas Verdú, Pablo, *La Constitución Abierta y sus Enemigos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid – Beramar, 1993, p. 11.

⁶⁰⁹ SÁCHICA, Luis Carlos, *Derecho Constitucional General*, 4ª edición, Bogota, Temis, 1999, pp. 32-33.

que se contraponen el de Constitución flexible, reformables por los mismos procedimientos que se utilizan para la legislación ordinaria.

Interesante y excelente producto representa el estudio efectuado por Humberto Quiroga Lavie, que permite conocer el sistema de reforma de diversas constituciones latinoamericanas, en los términos posteriores.

Una convención o asamblea constituyente especialmente elegida al efecto (Argentina, a. 30; Costa Rica, a. 196, para el caso de reforma total; Guatemala, a. 227; para reformar el procedimiento o los derechos humanos; Nicaragua, a. 193; para la reforma total; Uruguay, a. 331: por proyectos presentados por un legislador o el presidente y aprobados por la Asamblea General). La convención se debe reunir dentro del año de promulgada la iniciativa (Uruguay, a. 331).

Ella se elige a través del sistema electoral utilizado para elegir a los diputados o representantes (Argentina, a. 30; Guatemala, a. 279; Nicaragua, a. 193, Uruguay, a. 331).

Es necesario que voten la reforma el 70% de los representantes (Nicaragua, a. 194).

Sin poder apartarse de los puntos indicados para la reforma (Argentina, por la práctica constituyente, sin que el sistema difuso de control de constitucionalidad permita garantizar dicho postulado).

El órgano legislativo ordinario (Bolivia, a. 231; Brasil, a. 60; Colombia, a. 218; Costa Rica, a. 195: para las reformas parciales; Cuba, a. 141; Chile, a. 117: reunido el Congreso en pleno; República Dominicana, a. 118; Ecuador, a. 143; El Salvador, a. 248; Guatemala, a. 280; para las reformas que no hace la Convención; Haití, a. 283.1; Honduras, a. 373; México, a. 135; Nicaragua, aa. 192 y 194: para las reformas parciales; Panamá, a. 308; Perú, a. 306; Uruguay, a. 331; Venezuela, aa. 245 y 256).

Se requiere para ello los dos tercios de votos de cada Cámara (Bolivia, a. 231; Costa Rica, A. 195: tanto para la aprobación del dictamen sobre la conveniencia, como para la votación definitiva; Cuba, a. 141; República Dominicana, a. 118; Ecuador, a. 143; El Salvador, a. 248; Guatemala, a. 280; Haití, a. 283.1; Honduras, a. 373; México, a. 135; Uruguay, a. 331).

Se exigen los tres quintos votos de cada Cámara (Brasil, a. 60). Se exige el 60% de los representantes (Nicaragua, a. 194). Se exige que la votación se haga en doble turno (Brasil, a. 60.2; Colombia, a. 218: la segunda votación debe hacerse en la siguiente legislatura). También exigen doble votación: Panamá, a. 308: con el agregado de que en cada turno debe haber tres debates, no pudiendo en el segundo introducirse

modificaciones; y Perú, donde la segunda votación se hace en la siguiente Legislatura (a. 306).

Se exigen tres debates en Costa Rica (a. 195)

El Ejecutivo promulga pero no puede observar la reforma (Bolivia, a. 232; Uruguay, a. 331; Venezuela, a. 248).

La reforma es promulgada por el Congreso (Brasil, a. 60).

Se requiere que las reformas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas (México, a. 135).

Se requiere la ratificación de las reformas por dos tercios de las Asambleas Legislativas estatales aprobadas en dos votaciones, cuando la reforma es parcial (Venezuela, a. 245). Etcétera.⁶¹⁰

A lo anterior agregamos que la Constitución Italiana, rígida como es, no puede considerarse como una ley normal, previendo en su artículo 138, en síntesis, que la aprobación de las leyes de reforma, y las otras leyes constitucionales corresponden a cada una de las Cámaras tras dos sucesivos debates, con un plazo mínimo entre ellos de tres meses, requiriéndose mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras en la segunda votación. Así, el concepto de la constitución como ley fundamental condujo al Constituyente italiano a establecer el mecanismo de protección reforzado, de la doble aprobación; éste ofrece a los ciudadanos, a los miembros de las Cortes, a los políticos, y también a los sindicatos, asociaciones y grupos de presión, la posibilidad de realizar un examen no puntual y reposado de las leyes de reforma y de las otras leyes constitucionales; de utilizar todos los medios que ofrece la actual sociedad, prensa, radio y televisión y otros medios de difusión, con la finalidad de llamar la atención de la opinión pública, de los ciudadanos y de los propios parlamentarios sobre el significado, la importancia y la oportunidad de la revisión o reforma de la Constitución, así como su adecuación o coherencia con el texto constitucional vigente. La utilización del referéndum, cuando en el plazo de tres meses así lo soliciten una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras o quinientos mil electores, condicionando la promulgación a la obtención de los votos necesarios, que permite una posibilidad adicional de reflexión, tan sólo excluida en el caso que la ley de reforma se haya aprobado en segunda votación en cada una de las Cámaras por mayoría de dos

⁶¹⁰ *Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, U.N.A.M., 1991, pp. 238-239.

tercios de sus miembros respectivos, sin embargo, este procedimiento agravado de reforma no garantiza por sí mismo la integridad de la Constitución.

Por su parte, en la Constitución Española promulgada el 29 de diciembre de 1978, determinada a consolidar un Estado democrático y de derecho en ese país, en el título X, que regula la reforma constitucional estableciendo dos procedimientos distintos, con diferentes grados de agravación, uno relativamente simple y otro sumamente complejo, según las normas de que se trate. Según el artículo 168 habrá de utilizarse el procedimiento complejo cuando se trate de una revisión total de la Constitución o una parcial que afecte el Título Primero al Capítulo II, Sección I del Título I, esto es, los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en los artículos 15 a 29, o Título II, De la Corona. La Constitución por tanto pretende dar una especial estabilidad a los principios estructurales básicos del Estado que fundamenta en el Título I, al núcleo de los derechos fundamentales y a la regulación de la Corona, impidiendo que esas bases del sistema constitucional queden a disposición de las Cortes y exigiendo para su reforma la intervención del electorado. Quiere esto decir claramente, que la protección del Título Preliminar no debe entenderse referida a sus preceptos en concreto, sino a los principios que garantiza, y como éstos podrían verse afectados mediante la reforma de otros preceptos de la Constitución, también ha de considerarse sujeta al procedimiento agravado cualquier otra norma constitucional, cuya existencia sea imprescindible para que quepa decir que la Constitución obedece a los principios que el título preliminar declara. Así el principio según el cual España es un Estado de Derecho, artículo 11, se vería afectado aun sin reforma del artículo que lo declara, si se reformase el artículo 117.1 y se suprimiese la independencia de los jueces y magistrados.

La suerte de Constitución rígida y de procedimiento agravado, en su artículo 123, tiene la Constitución Federal de Suiza de 1874, que precisa órganos y métodos especiales para su reforma. Tal reforma puede ser total o parcial. Revisión total no significa necesariamente la transformación de todos los artículos de la Constitución, sino simplemente que ésta, en su totalidad es sometida a discusión, y que cabe, por tanto, la reforma de cada artículo. La revisión es parcial cuando se refiere a determinados artículos o partes de la Constitución que presenta cierta unidad. Ambas revisiones tienen algunos elementos comunes en cuanto al procedimiento, ante todo la intervención popular, pero difieren de otros.

El antecedente Constitucional que influyó en el Constituyente Originario de nuestra actual Constitución, fue la Constitución de los Estados Unidos de Norte América de 1787, que aparte de ser la primera norma escrita es la que menos enmiendas tiene, sin que pase inadvertido que la jurisprudencia ha sido el mayor instrumento de interpretación que ha evitado reformas indiscriminadas.

La forma de la Constitución escrita no puede consistir naturalmente en que alguien haya llevado al papel algunas prescripciones o estipulaciones, las haya instrumentado o hecho instrumentar, y por eso, nos encontremos en presencia de un documento escrito. El carácter de formal sólo puede ser adquirido cuando ciertas propiedades, sea de la persona u órgano que emita el documento, sea de contenido instrumentado, justifican el hablar de una constitución en sentido formal.⁶¹¹ La nota formal de la Constitución o (indistintamente) de la ley constitucional, se hallará en que los cambios constitucionales están sometidos a un procedimiento especial con condiciones más difíciles. Mediante las condiciones de reforma dificultada se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta la fuerza legal.⁶¹² La facultad de reformar la Constitución no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, etc. Es una facultad extraordinaria, que contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar en las prescripciones legal-constitucionales, reformas adiciones, refundiciones, supresiones, etc., pero manteniendo la Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de la competencia de revisión constitucional.⁶¹³

Pues bien, de lo expuesto no sólo se desprende la posibilidad de reformar ciertas constituciones de Latinoamérica y Europa, si no que también se advierte el proceso agravado en que se llevan a cabo para dichas reformas. Entonces, podemos determinar que la mayoría de los países cuentan con la posibilidad de cambiar la ley suprema y fundamental que los rige.

Una Constitución escrita puede modificarse principalmente a través de dos grandes procedimientos: la interpretación judicial y las reformas judiciales.⁶¹⁴ Siendo en México el segundo el que más trascendencia ha tenido. Luego, si la vida en general es

⁶¹¹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, 3ª reimpresión, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2001, p. 38.

⁶¹² *Ibid.*, p. 41.

⁶¹³ *Ibid.*, pp. 118-119.

⁶¹⁴ Carpizo Macgregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª edición, México, Porrúa, 1994, p. 309.

cíclica y por tanto, lo es también el de las instituciones; así, es cierto que toda Constitución tiene un pretensión de permanencia en el tiempo, como consecuencia de ser la norma suprema del ordenamiento jurídico que estructura los órganos públicos del Estado y establece las reglas de la actuación política de una comunidad democrática, pero cuando la realidad se transforma, resulta necesario transformar las normas, a fin de que esta se adecuen a aquellas.⁶¹⁵ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ahora nos rige, es mutante y debe adecuarse a las necesidades de la sociedad o del grupo que encabeza el gobierno, a pesar de ser la norma jerárquicamente superior en el sistema de fuentes de nuestro derecho patrio, porque su contenido, a menos en partes, no puede permanecer eternamente intocado. Entonces, si las leyes contrarias a la Constitución tuviesen en todo caso que ser respetadas por todos, la supremacía constitucional sobre las otras fuentes del Derecho quedaría en entredicho,⁶¹⁶ lo que es una contradicción evidente con la rigidez establecida por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La rigidez constitucional no quiere decir la irreformabilidad de las constituciones, lo único que quiere decir, es que se restablecen cláusulas por las cuales el procedimiento de reforma es especial, es distinto a la reforma de una ley ordinaria; pero que si en un momento determinado hay un gran acuerdo nacional sobre que se ha de establecer una reforma, la expresión de ese acuerdo nacional o la expresión de una mayoría significativa permite el procedimiento especial de reforma constitucional y ello será no sólo correcto, sino incluso conveniente. Porque esa reforma constitucional, con ese respaldo mayoritario expresará una modificación de la legitimidad fundamental o del consenso fundamental.

Es decir, la rigidez constitucional lo único que dice es que hay una estabilidad en las reglas fundamentales y que a la hora de cambiar esas reglas debiéramos de pensarlo un poco, por lo menos poder detectar jurídicamente si realmente son los más que chillan o los que más favorecieron los que tienen la razón y que hay que cambiar, sino que es una expresión consciente, responsable y voluntaria de una gran mayoría nacional. Y eso exige una reglas de quórum, de participación, de mayorías cualificadas que a través de los sistemas de reforma constitucional así lo pueden verificar, pero no

⁶¹⁵ Molas, Isidre, *Derecho Constitucional*, 1ª reimpresión, Madrid, Técnos, 2001, p. 215.

⁶¹⁶ Gambino, Silvio, et al., *La Aplicación Jurisdiccional de la Constitución*, Valencia, Universidad de Jean – Consejo General del Poder Judicial, tirant lo blanch, 1997, p. 265.

impide en absoluto, si esa mayoría se detecta, el que la reforma constitucional se realice.⁶¹⁷

A. El proceso de reforma de la Constitución mexicana. A lo largo de la historia del Estado mexicano hemos tenido diversas constituciones escritas, pero encontramos el antecedente más remoto de reforma constitucional en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811, punto 18; Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, artículo 375 al 384; Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, artículo 237; Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, artículo 166-171; Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, artículos 12 fracción X, de la segunda, 26 fracción I y II, 28, 29 y 38 de la tercera, 17 fracción II de la cuarta, 1º y 3º de la séptima. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordada por la Honorable Junta Legislativa conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842 y sancionada por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el 12 de junio de 1843 y publicada por el Bando Nacional el mismo mes y año, artículo 202; Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, artículos 127, y la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 135, establece la posibilidad y mecanismo para la reforma, adición o derogación del cuerpo constitucional, que a la letra dispone:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

⁶¹⁷ Colomer Viadel, Antonio, *Estudios Constitucionales*, México, U.N.A.M., 1994, p. 45.

De la simple lectura del texto anterior no se observa que exista limitación para que el Constituyente Permanente pueda reformar total o parcialmente la Constitución Federal; sin embargo, el ilustre constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez⁶¹⁸ sostiene, al analizar dicho precepto, que adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente; es tratándose de leyes añadir un precepto nuevo a una ley ya existente; y reformar es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley que es la que resulta alterada, y no ha determinado mandamiento. Reformar es, en su apreciación característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.

Entonces, al ser omisa nuestra Constitución en los alcances de las reformas, creemos que la apreciación del Ministro Tena Ramírez no sólo permite delimitar el peso del Constituyente Permanente, en términos generales, si no además, queda evidenciada la facultad de reformar o adicionar la misma porque al respecto no encontramos en ella cláusulas pétreas⁶¹⁹ o irreformables, como suele suceder en algunas constituciones. Empero, el artículo 135 no es el único de la Constitución Federal, que contempla el procedimiento de reforma, ya que el artículo 73, fracción III, de ese mismo ordenamiento, también dispone de otro mecanismo de reforma diverso al citado en primer momento, pero que finalmente se exige la votación de las dos terceras partes de los integrantes presentes de las Cámaras y la mayoría de las legislaturas de los Estados, que es donde radica lo agravado de una reforma constitucional.

La diferencia que al respecto realiza Miguel Carbonell,⁶²⁰ al decir que la Constitución dispone de dos procedimientos distintos de reforma; uno que podría llamarse super agravado (73, fracción III) y que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución y, otro formalmente agravado (135), pero absolutamente flexible en la practica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional; es acertada parcialmente, porque la facultad par enviar iniciativas le corresponde a las personas previstas por el

⁶¹⁸ *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª edición, México, Porrúa, 1994, p. 46.

⁶¹⁹ Las cláusulas pétreas, tienen como finalidad precisar que la Constitución no puede ser reformada o adicionada, limitando la potestad del Poder Constituyente Permanente; puede ser total o parcial, como se aprecia de la Constitución de Brasil, artículo 60.4, que prohíbe optar por una forma de Estado distinta al Federal.

⁶²⁰ *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, U.N.A.M., 1998, pp. 269-270.

artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cambio, la solicitud de crear un nuevo Estado puede elevarse por un representante que los Municipios o grupos de personas que pretenden tal escisión designen. Ahí, si hay una diferencia en cuanto a quien lo solicita. Otra diferencia es el número de habitantes y la obligación ineludible de oír a través de un informe a las legislaturas de los Estados involucrados y al Presidente de la República, mientras que en una reforma constitucional a diferente de ésta, artículo 135, no se exigen tales requisitos. Ahí radica la diferencia de super agravada. Pero lo más importante, es que los mecanismos de participación para que dicha reforma se materialice, son esencialmente los mismos del artículo 135 de la norma fundamental.

Compartimos con el autor citado, la postura de que en la práctica constitucional mexicana, la dificultad para reformar la Constitución no ha existido. Lo anterior se demuestra no sólo con el altísimo número de reformas que ha tenido el texto constitucional, sino sobre todo con la falta de cuidado y de pericia política con que se han llevado a cabo esas reformas. Si la técnica legislativa en México ha estado ausente de la práctica parlamentaria nacional, lo ha estado todavía más – si cabe – dentro del quehacer del órgano reformador de la Constitución.⁶²¹

Atendiendo a los anteriores argumentos, la falta de estabilidad política, preparación, honestidad, intelecto y moral de algunos legisladores, es evidente que las reformas constitucionales pueden estar viciadas de forma, es decir, que durante la secuela del proceso agravado de reforma constitucional no se haya cumplido con las formalidades que establecen los artículos 73, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se acepten como legales normas que deviene viciadas.

REFORMAS CONSTITUCIONALES. EL PROCEDIMIENTO QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN EN SU ARTÍCULO 135 ES PRECISO Y NO ADMITE LA INTRODUCCIÓN DE OTROS REQUISITOS. El artículo referido establece con precisión y claridad los requisitos que deben cumplirse para reformar y adicionar la Constitución, a saber: a) que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las acuerde; b) que sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; c) que el propio Congreso o, en su caso, la Comisión

Permanente haga el cómputo de los votos de las legislaturas; y d) que estos mismos órganos hagan la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. A los anteriores requisitos expresamente señalados deben añadirse los siguientes requisitos implícitos: a) que exista quórum legal en la Cámara de Diputados o de Senadores que actúe como Cámara de Origen; b) que exista quórum legal en la Cámara de Diputados o de Senadores que actúe como Cámara Revisora; c) que exista quórum legal en cada una de las Legislaturas Locales al emitir su resolución aprobatoria a las reformas o adiciones; d) que en las Legislaturas Locales las respectivas resoluciones se adopten por mayoría simple, al no preverse una mayoría especial de votación en el artículo 135 de la Carta Magna; e) que el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales se efectúe cuando exista el número de resoluciones suficientes para determinar el sentido mayoritario de aprobación sobre la base de que todas las legislaturas tuvieron posibilidad de estudiar y discutir las adiciones y reformas y pronunciarse sobre ellas; f) que el cómputo y el decreto que declare aprobada una reforma constitucional se apruebe por mayoría simple en el Congreso, en cada una de sus Cámaras, o por la Comisión Permanente, al no preverse una mayoría calificada para ello; y g) que exista quórum legal en las Cámaras de Diputados y de Senadores integrantes del Congreso de la Unión al realizarse el cómputo y declaración de aprobación de las reformas constitucionales o en la Comisión Permanente, según el caso. De ello se sigue, por una parte, que si se alega que una norma adicionada o reformada no puede llegar a ser parte de la Constitución por no cumplirse los requisitos de procedimiento, las objeciones que podrían llegar a prosperar serían, exclusivamente, las relativas a los requisitos que se han especificado, resultando inoperantes las que introdujeran requisitos ajenos al orden constitucional mexicano. Lógicamente la Suprema Corte de Justicia al examinar, de acuerdo con sus atribuciones, si se cumplió con el procedimiento estricto que establece la Constitución para que una reforma o adición llegue a ser parte de la misma debe sujetarse, para determinar que se violó el procedimiento constitucional, al análisis del acatamiento a los requisitos especificados, sin que sea jurídicamente posible que pudiera llegar a esa conclusión por considerar que no se cumplieron requisitos ajenos al texto constitucional, pues ello implicaría que ese Tribunal Constitucional violentara a la propia Constitución desvirtuando su función de intérprete terminal y defensor de su supremacía, pretendiendo colocarse por encima de ella. Por el contrario, inhibirse de conocer de esas resoluciones propiciaría que el mismo abuso lo cometiera alguno de los órganos previstos en el proceso de reformas y adiciones, que no obstante incurrir en

⁶²¹ *Ibid.*, p. 271.

una violación al procedimiento, lograra que forme parte de la Constitución esa reforma o adición que, por ese motivo, nunca debió ser introducida.⁶²²

Entonces, en un estado de derecho donde prevalece lo establecido en las normas jurídicas y que cualquier acto contrario a la Constitución debe ser cuestionado si afecta garantías constitucionales, podemos decir que fue acertada la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar que si es procedente el juicio de garantías cuando se reclame el proceso de reforma constitucional aduciendo vicios en el mismo.

Luego, nada justifica que los legisladores mañosamente pudiesen llegar al grado de tener por reformado un precepto constitucional sin que concurren los requisitos previstos por los numerales citados.

Es así, porque a largo de nuestra historia legislativa encontramos diversas reformas que se hicieron a normas secundarias o a la propia Constitución, que en lugar de exposición de motivos únicamente se transcribe el artículo por reformarse.

B. El amparo banqueros. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no faculta a las tribunales federales para conocer y resolver, en vía de amparo, la impugnación de un precepto constitucional o el procedimiento de reforma del mismo. Tampoco lo hace en forma específica la Ley de Amparo o la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Pues el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, se refiere a leyes federales en términos generales. Situación que hace pensar sobre la imposibilidad de procedencia del amparo indirecto o directo.

En relación a la posibilidad de que el Poder Judicial pueda apreciar graves vicios en la tramitación de una reforma constitucional, es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente, pues para ello sería necesario que así lo declare la propia Constitución, sumando al poder revisor de la

⁶²² Registro 20130, Pleno, novena época, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002, p. 727. Voto de minoría que formulan los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza en contra de las sentencias mayoritarias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el viernes seis de septiembre de dos mil dos, al resolver las controversias constitucionales 48/2001 y 82/2001 y que se promovieron, respectivamente, por los Ayuntamientos de los Municipios de Santiago Amoltepec y de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, ambos del Estado de Oaxaca, en contra del procedimiento que culminó con las reformas, publicadas como constitucionales, en materia indígena.

Constitución el órgano y la Instancia Judicial, lo que en la especie no sucede. Hasta ahora el amparo es un medio de control constitucional y no de la Constitución. Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto que poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente permanente.⁶²³

Postura semejante sostuvo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de revisión interpuesto por algunos banqueros en contra del auto de desechamiento de la demanda de garantías, dictada por el Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa, en la que se impugnó el contenido del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Precepto que se reformó a iniciativa enviada a la Cámara de Diputados el 17 de septiembre 1982, por el entonces Presidente de la República Licenciado José López Portillo, y cuya exposición de motivos data del 21 de septiembre de 1982, año del General Vicente Guerrero, que a la letra dice:

En el último informe de Gobierno que me permití rendir ante el H. Congreso de la Unión, hice mención de que el país tuvo que optar por una política de rápido crecimiento, para poder brindar mayores oportunidades de empleo para los mexicanos. Una política diferente hubiera arrastrado a la nación a sacrificios innecesarios, representados por desempleo, recesión económica, debilidad política, mayor marginación social, dependencia creciente, injusticia y represión.

El objetivo de la política que se adoptó fue lograr una expansión económica acelerada, que por una parte eliminara el desempleo y la marginación y por otra parte permitiera elevar el nivel de vida de la población en lo económico, lo social y lo cultural.

En los últimos meses se presentaron problemas financieros y monetarios, originados por factores externos e internos. Los externos, provenientes esencialmente del desorden económico internacional, que de manera directa tiene impacto negativo sobre la economía de países en proceso de desarrollo, con factores monetarios, financieros, comerciales, alimentarios, tecnológicos y otros.

Los factores internos tuvieron su origen, fundamentalmente, en la carencia de un sentimiento de solidaridad nacional, que se manifestó en el abuso de un régimen de libertad de cambios, en la concepción de una economía mexicanizada y protegida, que no correspondió con las obligaciones correlativas que tenía ante la Nación, y en la actitud altamente especulativa de la Banca Privada concesionada por el Estado.

⁶²³ Madrazo Cuellar, Jorge, *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo XII, op. cit.*, p. 1236.

Todo lo anterior provocó que importantes recursos, que se habían ido generando con el esfuerzo de los mexicanos durante un largo proceso, a través del ahorro fueran exportados para enriquecer economías extrañas y empobrecer la nuestra, o sea el país en el que se había logrado acumular esas riquezas.

El grupo de mexicanos que expatriaron esos ahorros destinados a impulsar nuestro proceso de desarrollo económico y social, encontraron la simpatía, el consejo y el apoyo decidido de los bancos privados, que se presentaron a servir de conducto para las remisiones de fondos, faltando así al cumplimiento de las responsabilidades sociales que asumieron al recibir del Estado sus concesiones para dedicarse al ejercicio de la banca y crédito y por ende para manejar los ahorros del pueblo.

Había necesidad de tomar medidas drásticas que permitieran a futuro defender los intereses de la sociedad, frente a una minoría carente de solidaridad que causó tan grave daño; por lo cual, como me permití informarlo al H. Congreso de la Unión en el informe del 1o. de septiembre último, se estableció el control generalizado de cambios y se decretó la expropiación de los bancos privados en favor del Estado. Los decretos respectivos fueron publicados el mismo día 1o. de septiembre.

La nacionalización de la banca tiene trascendental importancia para que el país pueda proyectar y apoyar el proceso de desarrollo económico, social y cultural de la Nación con más celeridad, con mayor sentido patriótico y democrático, con más equilibrio, de manera más equitativa nacional y congruente y con mayor Justicia social, por lo que el Ejecutivo a mi cargo considera que dicho principio debe ser elevado a rango constitucional, como una conquista irreversible del pueblo mexicano.

Si el Estado tiene responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la Carta Fundamental, por razones de congruencia debe dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo muestra la historia, la vida económica del país resulta sumamente vulnerable.

A través de un largo proceso evolutivo, las actividades de la banca de crédito se han convertido en un servicio esencial para la comunidad; es un satisfactor de imprescindibles necesidades sociales, porque han penetrado en el modo de vida de la sociedad, por lo que ya no pueden quedar al arbitrio de los particulares y deben salir de la órbita de éstos, para entrar en la del Estado con objeto de que el mismo pueda asegurar su funcionamiento de un modo continuo, regular y congruente con las necesidades de la colectividad, y no las de un grupo minoritario elitista e injusto.

Incorporado por disposición constitucional a las actividades de la Administración Pública, el servicio de banca y crédito permitirá adicionalmente que el Estado cuente

con los instrumentos necesarios para defender la economía nacional, sin volver a verse sujeto a interferencias o desvíos de empresarios que han mostrado no prestar al país la solidaridad que la Nación les demanda, particularmente cuando las circunstancias financieras hacen de ello un imperativo.

Siguiendo las mismas ideas en lo que se refiere al servicio público de la banca y del crédito, que resultan necesarias a la vida nacional por ser un elemento indispensable en la producción, distribución y comercio de bienes y satisfactores dentro de la economía del país, el Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que también se incorpore a nuestra Carta Magna la previsión de que no se considera monopolio, por excepción, la operación de los Bancos, ya que su actividad constituye un servicio público regulado actualmente por la Federación, lo cual implica adicionar el Artículo 28 de la Constitución.

A fin de correlacionar la previsión a que se refiere el párrafo anterior con las disposiciones afines contenidas en las fracción X y XVIII del Artículo 73 de la Constitución Política de la República, se proponen asimismo las adecuaciones correspondientes, con objeto de que el H. Congreso de la Unión quede facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito y para dictar reglas a fin de determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Para defender los intereses de la Nación en el proceso de desarrollo económico, social y cultural, es menester que el Estado cuente con instrumentos idóneos que le permitan dar seguridad y estabilidad a la política financiera. Por eso, en la medida en que el Gobierno Federal preste el servicio de banca y crédito, se hace necesario que las relaciones laborales en esta materia se rijan por el Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cuyo efecto en la presente Iniciativa se propone agregar una fracción a dicho Apartado.

En virtud de lo anterior y con apoyo en lo dispuesto por la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente Iniciativa de

DECRETO

Artículo primero. Se adiciona un párrafo quinto al Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

Artículo 28.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de la banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las

garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

Artículo segundo. Se modifica la fracción X del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:

X. Para legislar en toda la República sobre Hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del Artículo 23 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123:

Artículo tercero. Se modifica la fracción XVIII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Artículo cuarto. Se adiciona el apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B.

I a XIII.

XIII bis. Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

XIV.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo quinto de Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., y las sucursales en México de bancos extranjeros, que cuenten con concesión del Gobierno Federal, así como las organizaciones auxiliares de crédito.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 17 de septiembre de 1982.

El Presidente de la República, José López Portillo.

Trámite Recibo y tórnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales e imprímase.

Seguramente lo que afectó a los Banqueros fue la modificación del artículo 28 de la Constitución Federal, porque ahí se les privaba de los derechos adquiridos para

dedicarse a la actividad lícita y permitida hasta ese entonces, que era la operación bancaria. Esta reforma trascendental en la historia política, social y económica del país, no evitó la crisis económica a finales de 1982 y principios de 1983, por el contrario, la pronunció. Pero cobra especial atención, el hecho de que la reforma fue presentada en el mes de septiembre de 1982 y casi dos meses después, el 16 de noviembre de ese mismo año fue promulgada por el ejecutivo federal y el 17 del mes y año citados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, es decir, se cumplió con los requisitos del proceso de reforma que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, días antes de que el Presidente dejara sus funciones. Ésta reforma duró hasta el 20 de agosto de 1993, fecha en que se reformó de nueva cuenta nuestra norma fundamental, y faltando más de un año, para que el Doctor Carlos Salinas de Gortari dejará de ser Presidente de la República,⁶²⁴ se ofreció constitucionalmente la posibilidad de que la banca volviera a la iniciativa privada.

Largos fueron los años de espera para que los banqueros se reivindicaran con el negocio de la banca, pero la actitud que tomaron al momento de la primera de las reformas en 1982, fue correcta, pues al acudir ante un Juzgado Federal en el reclamando ciertas formalidades que debieron de haberse observado por los legisladores, como es el computo del voto de las legislaturas, requisito exigido por el artículo 135 de la Constitución Federal, si no se hicieron representaba desatender el proceso establecido por el numeral de referencia. Empero, la apreciación no sólo del Juzgado si no también del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al parecer fue equivocada, porque al desechar de plano la demanda de garantías se dejó de analizar el fondo de las cuestiones planteadas, revelando en la historia judicial de México, una posible reforma arbitraria que afectó derechos fundamentales de los banqueros y los más triste, rigió por casi once años.

La trascendental postura del Colegiado de mérito, se refleja en la siguiente tesis aislada, que es el antecedente de interpretación realizado por el Poder Judicial de la Federación, respecto a una cuestión específica planteada, y que a la letra dispone:

CONSTITUCIÓN, REFORMAS A LA. AMPARO IMPROCEDENTE. BANCA Y CREDITO. El artículo 145 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: "El Juez de Distrito

⁶²⁴ Esta iniciativa de reforma fue enviada el 17 de mayo de 1993 a la Cámara de Diputados, se promulgó el 18 de agosto y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación.

examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado". La parte quejosa, en la demanda de garantías, reclamó los actos que hizo consistir en: "1. Del H. Congreso de la Unión y de las H.H. Legislaturas de los Estados que se han señalado como responsables, en calidad de integrantes del órgano revisor de la Constitución Federal, reclamamos la aprobación de una enmienda que adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del primer cuerpo colegiado citado reclamamos además el cómputo de votos de las Legislaturas de los Estados, la declaración de estar aprobada la adición constitucional y la expedición del decreto de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día inmediato siguiente. Dicho párrafo adicionado es del tenor literal siguiente: "Artículo primero. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue: Artículo 28. ... Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. Transitorios: Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Artículo Segundo. En tanto se establecen por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las organizaciones auxiliares de crédito. 2. Del C. Presidente de la República reclamamos la expedición del decreto de fecha 16 de noviembre de 1982, en que manda observar y publicar el referido decreto del H. Congreso de la Unión fechado el mismo día, publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. De los CC. secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del decreto presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. (sic) De los CC. secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del decreto presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28

constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982.

4. Asimismo reclamamos todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables, entre los que pueden mencionarse, a guisa de ejemplo, los siguientes: la reducción del campo de ejercicio de la libertad de comercio e industria de las quejas, sustrayendo de dicha esfera el servicio al público de la banca y crédito para constituir un nuevo monopolio estatal incompatible con las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente de 1917; el obstruir la devolución de las autorizaciones o mal llamadas concesiones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de las quejas para dar al público el servicio de banca y crédito, autorizaciones o mal llamadas concesiones que les fueron retiradas por el decreto expropiatorio de bienes de 1o. de septiembre de 1982, impugnado mediante el juicio de amparo número 322/82, del índice del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; el coartar y hacer nugatoria la ejecución de la sentencia que se pronunciare en la audiencia constitucional del citado juicio de garantías, concediendo a las quejas el amparo contra el retiro de las autorizaciones o mal llamadas concesiones a que se refiere el aludido decreto de 1o. de septiembre de 1982, impidiendo los efectos restitutorios de dicho fallo; la privación indebida de los derechos de las quejas emanados de sus autorizaciones o mal llamadas concesiones para prestar al público el servicio de banca y crédito y derivados también de las leyes hasta el 18 de noviembre de 1982, día en que entró en vigor la enmienda constitucional impugnada". Cuando en una demanda de garantías se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente, en términos de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 de la ley de la materia, en relación con los artículos 1o. de la propia ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado en primer lugar y del artículo 107 de la propia Carta Magna; asimismo, debe decirse que el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional están previstos en el último de los mencionados preceptos. Dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1. 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". A su vez, el artículo 1o. de la Ley de Amparo, establece: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver 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; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la ley invocada, en virtud de que para que el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto "leyes" a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente, el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado. Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que "Constitución" y "ley" son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta, se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. De lo anterior resulta que, como ya se dijo, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra.

En tales condiciones, como en el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de Ley Suprema, o sea la "Constitución", que como ha quedado expresado, por su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea ésta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes indicado. Este tribunal concluye que es incontestable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII, y 1o. de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, por que admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibile, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento.⁶²⁵

Hasta ese entonces estaba vedada la posibilidad de acudir a juicio de garantías reclamando el proceso de reforma constitucional, y seguramente, algunos Jueces de distrito aplicaron dicha tesis aislada sin cuestionarla. Pero como las cosas cambian, para que la tesis aislada sucumbiera ante la razón de la justicia y estado de derecho, con un nuevo criterio que optara por una postura diferente, sucedió algo parecido a la afectación de la que fueron sujetos los Banqueros. En el año de 1996 se reformó la Constitución, pero ahora en su artículo 122, que trata lo relativo al Distrito Federal.

Al respecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, lógicamente antes de que éste asunto se resolviera, señaló que la conclusión del Tribunal Colegiado aumentó una de las materias más que ya tenía el Estado, exenta e inmune a la jurisdicción judicial, y que interpretar que el artículo 103 de la Constitución Federal y 1º de La Ley de Amparo, que no puede referirse la palabra "leyes" a la ley Suprema del

⁶²⁵ Tesis aislada, registro 249740, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 169-174 sexta parte, p. 56.

país, ha dado al Estado mexicano otro enorme y decisivo campo de inmunidad al poder.⁶²⁶ Lo que hace suponer el sentido anticipado del voto del Ministro, sin prejuzgar el asunto, por supuesto.

C. El amparo Camacho Solís. Analicemos en concreto los antecedentes y en qué consistió el amparo Manuel Camacho Solís, que dio origen al nuevo concepto de control de la constitución en México, a la luz de la ejecutoria⁶²⁷ dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- El Licenciado Camacho Solís pidió el amparo y protección de la justicia federal, señalando como autoridad responsable en su doble carácter al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados que conforman la federación, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, reclamando de las citadas autoridades lo siguiente:

Del Congreso de la Unión reclamó: IV.1. El acto por virtud del cual la Cámara de Diputados de dicho Congreso aprobó, como Cámara de origen, y parte del proceso legislativo, con fecha treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República presentada el día veintiséis del mismo mes y año, como consta en el Diario de los Debates, número 3, del año II, correspondiente al día miércoles treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, que publica el Poder Legislativo, a fojas 59. IV.2. Del propio Congreso de la Unión reclamo el acto por virtud del cual la Cámara de Senadores, con fecha primero de agosto del año en curso, aprobó, como Cámara revisora y parte del proceso legislativo, la iniciativa de reformas constitucionales presentada con fecha veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, según se desprende del Diario de los Debates correspondiente. IV.3. De las Legislaturas de los Estados Libres y Soberanos que conforman la República Mexicana y que señalo como responsables, reclamo la aprobación de las reformas constitucionales a que se ha hecho mérito, mediante el decreto aprobatorio correspondiente, que le fueron enviadas para tal efecto por el Congreso de la Unión. IV.4. De la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, reclamo: el cómputo que realizó, con fecha veintiuno del mes y año en curso, de los votos aprobatorios emitidos por las Legislaturas de los Estados; por la declaración que emitió con fecha veintiuno de agosto del mismo año en el sentido de haber sido

⁶²⁶ *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 75-76.

aprobadas las supuestas reformas constitucionales; así como por el decreto que contiene el cómputo y la declaración señalados, publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día jueves veintidós de agosto del año corriente. IV.5. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, reclamo el decreto de veintiuno de agosto en curso, por virtud del cual ordenó la promulgación y publicación de las supuestas reformas constitucionales que se impugnan por medio de este juicio constitucional de garantías.

Además, señaló como garantías violadas en su perjuicio las consignadas en los artículos 1o., 14, 16 y 17, en relación con los numerales 49, 50, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los conceptos de violación respectivos.

- A la Jueza Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, le correspondió conocer de la citada demanda, ordenó se registrara con expediente 207/96, y el treinta de agosto de ese mismo año dictó auto de desechamiento de la demanda por notoriamente improcedente aplicando la tesis que sustentó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, que obra en párrafos anteriores (la de los banqueros).
- Inconforme con ello, el quejoso interpuso recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, y ordenó su registro en toca 3272/96, en 18 de septiembre de 1996.
- El citado quejoso, solicitó el 10 de septiembre de 1996, que la Suprema Corte ejerciera facultad de atracción sobre el asunto, misma que resolvió favorable ordenando su inicio y registro con el toca A. R. (atracción de revisión) 2696/96, resolviéndose el 3 de febrero de 1997, en donde se revocó la resolución de la Jueza y se le ordenó que admitiera la demanda.
- Por auto de 3 de marzo de 1997, admitió a trámite la demanda de garantías asignándole el expediente P-119/97, dictando sentencia el 29 de agosto de ese año, misma que se engrosó el 17 de octubre, en la cual se resolvió sobreseer el juicio, aduciéndose esencialmente que en el caso presente, debía decretarse la improcedencia del juicio de amparo en virtud de que, al ser el amparo eminentemente restitutorio, el juicio de garantías debe tener una finalidad práctica y para que éste resulte procedente, es necesario que la sentencia que llegare a pronunciarse, en el supuesto de que fuese favorable al quejoso, pueda producir la restitución del promovente del amparo en el pleno goce de la garantía individual violada,

⁶²⁷ Ejecutoria, registro 6014, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, noviembre de 1999, p. 489.

restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo o cuando sea de carácter negativo, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata; lo anterior, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 80, de la citada ley y, tesis de jurisprudencia número cuatrocientos noventa y tres, visible en la página trescientos veintiséis, Tomo VI, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación mil novecientos diecisiete a mil novecientos noventa y cinco, cuyo texto, es: "SENTENCIAS DE AMPARO. EFECTOS". . . El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven. . . En la especie, si el peticionario del amparo impugna el proceso de reforma al artículo 122, de la Constitución Federal por los vicios de inconstitucionalidad en el procedimiento de formación de la norma constitucional y, posteriormente expresa en el contexto de la demanda de amparo, que a virtud de la reforma aludida se le priva de la posibilidad de presentarse como candidato a ocupar el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal (fojas nueve, diez y diecisiete) es evidente, que si como ya se hizo notar, con fecha seis de julio del presente año se llevaron a cabo las elecciones al cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal, aun en el caso de que pudieran resultar fundados los conceptos de violación que esgrime, la sentencia que al efecto llegare a dictarse carecería de todo efecto práctico que es el objeto y alcance de la sentencia que otorga la protección federal, al haberse llevado a cabo el procedimiento electoral y designarse a la persona que ocupará el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal. En consecuencia procede sobreseer en el presente juicio con apoyo en lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVIII, 80 y 193, de la Ley de Amparo, en relación con la tesis de jurisprudencia número cuatrocientos noventa y tres, citada en párrafos precedentes y 74, fracción III, del citado ordenamiento legal.

- Inconformes con la anterior resolución, la parte quejosa y el Congreso de la Unión interpusieron recurso de revisión y revisión adhesiva, respectivamente; motivo por el cual, mediante auto de treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y siete, la Juez de origen ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se cumplimentó a través del oficio T-2081-IX, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el 23 de mayo de 1997, por lo que su presidente los admitió en 18 de mayo 1998.
- Se revocó la resolución dictada por la Jueza de Distrito y se negó el amparo y protección de la Justicia Federal a Manuel Camacho Solís, en contra de las autoridades responsables y actos reclamados, por resolución de nueve de septiembre de 1999.

Cabe mencionar que el amparo Camacho Solís no sólo representó la oportunidad de impugnar por vía de amparo lo hasta entonces improcedente, si no que además, fortaleció al Poder Judicial de la Federación, dignificó a los Ministros de la Corte y sobre todo, reestableció el Estado de Derecho. El resultado de éste controvertido asunto desembocó en jurisprudencias que ahora nos permiten apreciar con claridad la procedencia del amparo indirecto en contra de la iniciativa de reforma, proceso de reforma y reforma de un precepto constitucional, cuando no se cumple con las formalidades de lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal, lo que hace suponer que también es procedente contra la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 73 fracción III, en sus diversos incisos, de nuestra norma fundamental, es decir, cuando no se cumpla con ellos en la admisión de nuevos Estados.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la

reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.⁶²⁸

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL CARGO DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, SI SUBSISTE EL IMPEDIMENTO DEL QUEJOSO PARA CONTENDER EN FUTUROS PROCESOS ELECTORALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo, cuando exista imposibilidad de lograr los efectos restitutorios propios de la sentencia que, eventualmente, llegara a conceder el amparo al quejoso. Ahora bien, cuando se impugna el proceso de reforma constitucional con motivo del efecto que produce su contenido, consistente en el impedimento para postularse y registrarse como candidato para contender en elecciones al cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal, el hecho de que, el seis de julio de mil novecientos noventa y siete, hubiesen tenido verificativo las elecciones relativas, no produce la actualización de la citada causa de improcedencia, porque como las consecuencias del proceso de reforma son la producción de un ordenamiento de carácter general, dada la incorporación, al texto de la Carta Magna, de las adiciones, supresiones y modificaciones al contenido de los artículos que son motivo de la reforma, que sólo se extingue cuando el propio órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicte otro para derogar o modificar la norma preexistente, es de concluirse que en tanto esto no suceda, subsistirá la imposibilidad para que el quejoso pueda participar en futuras elecciones, de lo que resulta que, de llegar a otorgársele el amparo, es posible restituirle en los derechos que considera transgredidos.⁶²⁹

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA

⁶²⁸ Tesis de jurisprudencia P. LXII/99, registro 193249, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 11.

⁶²⁹ Tesis de jurisprudencia P. LXI/99, registro 193248, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 12.

CONSTITUCIÓN. La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.⁶³⁰

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.⁶³¹

⁶³⁰ Tesis de jurisprudencia P. LXVI/99, registro 193253, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 12.

⁶³¹ Tesis de jurisprudencia P. LXIII/99, registro 193250, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 13.

ATRACCIÓN, FACULTAD DE. EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DE SU EJERCICIO OBLIGA A EXAMINAR EL ASUNTO EN SU INTEGRIDAD, SIN PREJUZGAR SOBRE EL FONDO. El discernimiento en cuanto a la procedencia de la facultad de atracción obliga a examinar el asunto relativo en su totalidad, debiendo apreciarse así los actos reclamados, sus antecedentes, las garantías individuales que se señalan como violadas y en los amparos en revisión los agravios hechos valer, a fin de poder contar con los elementos necesarios para decidir con relación a su interés y trascendencia, sin que ello implique prejuzgar sobre el fondo del propio asunto sino, únicamente, investigar el interés y trascendencia que actualizados permiten el ejercicio de la aludida facultad.⁶³²

Las anteriores jurisprudencias permiten conocer los razonamientos del cuerpo de la ejecutoria en análisis y dejó en claro, que el amparo si procede en contra del proceso de reforma constitucional, pero no cuando se reclama la inconstitucional directa del precepto ya reformado. Es así, porque al Constituyente Permanente le fue concedida la facultad por el Constituyente Originario de reformar la Constitución, y el contenido o alcance de la reforma no corresponde su determinación al Poder Judicial de la Federación, porque si fuese de tal manera se corre el riesgo que hagamos de la Corte un Supremo Poder Conservador. Así, el juicio de amparo indirecto aparece en este cuadro como instrumento franco de defensa de la propia constitución, que se define de la siguiente manera:

Como una ideas provisional y aproximada podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. Por este motivo nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en

⁶³² Tesis de jurisprudencia P. CLI/96, registro 199793, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo IV, diciembre de 1996, p. 6.

ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la Constitución formal y la Constitución material.⁶³³

La defensa de la constitución aun desde la apreciación formal y de carácter positivo que hemos adoptado, tiene por objeto no sólo el mantenimiento o conservación de las normas fundamentales, sino también su evolución y compenetración con la realidad política, para evitar que el documento escrito se convierta en una simple fórmula nominal o semántica de acuerdo con la terminología del constitucionalista alemán Karl Loewenstein, es decir, que resulta digno de tutelarse un ordenamiento con un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro, ya que no sería posible ni deseable realizar el intento de proteger un simple conjunto de manifestaciones declamatorias.⁶³⁴

Por otra parte, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel,⁶³⁵ mantiene la postura que la procedencia del amparo en contra del proceso de reforma constitucional, se desprende del artículo 103 de la Constitución Federal, porque el término de leyes engloba necesariamente al de Constitución, ya que las reformas constitucionales se realizan mediante leyes de reforma constitucional. Las leyes de reforma, dentro de la categoría global (fuente) de ley, quedan comprendidas en el término "ley", y por más que las normas que se incorporan en el ordenamiento no sean legales, sino constitucionales, determinándose así la competencia de los tribunales. Hay también otro ingrediente adicional que puede invocarse a favor de esta interpretación, y consiste en que si se admite la condición de ley de las reformas constitucionales, es a partir de la afirmación de la doble naturaleza de esas leyes: hasta el momento de su publicación (y entrada en vigor) serán leyes; desde el momento en que adquieren vigencia serán Constitución. Además, atribuye la procedencia a lo dispuesto por los artículos 70, 94 y 97 de nuestra máxima norma jurídica, pero a su vez, advierte que se trata sólo de un control formal y no material, ya que se efectúa sobre el cumplimiento de los trámites establecidos para la reforma, y no en contra del contenido de la reforma misma. Continúa diciendo, que se trata de un

⁶³³ Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2ª edición, México, C. N. D. H., 2001, p. 258.

⁶³⁴ Fix Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos*, 2ª edición, México, C. N. D. H., 1999, p. 623.

⁶³⁵ *El Derecho que Tenemos la Justicia que Esperamos*, México, Laguna, 2000, pp. 351-359.

control formal, ya que se enjuicia únicamente si se ha seguido el procedimiento agravado de reforma, lo que lleva a determinar su inconstitucionalidad. En consecuencia, ese mínimo contenido en el artículo 135 constitucional ha de ser protegido, ya que de otro modo el amparo previsto por el artículo 103, fracción I, de la Constitución, carecería de efectividad y se produciría la negación radical de una competencia que goza de la máxima protección constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. El incumplimiento de las formalidades que la Constitución impone al Constituyente Permanente en el artículo 135, no puede quedar sin defensa, pues la Constitución no se creó para ir a la deriva de los poderes públicos, sino para sujetar a estos a los mandatos constitucionales que dan vida al Estado y a su ordenamiento jurídico.

Concluye el Ministro explicando que como la Constitución está llamada a orientar tanto al derecho objetivo como la interpretación de éste, el juicio de amparo si es procedente para examinar la inconstitucionalidad del procedimiento de reformas de la Constitución, y que la procedencia del amparo que reconocemos, permite que haya reforma constitucional, sí, pero con Constitución. De no realizarse la reforma constitucional conforme a la Constitución, no puede hablarse en puridad de la exigencia de un régimen constitucional, sino más bien de un pseudoconstitucionalismo.

No obstante los razonamiento del señor Góngora Pimentel, creemos que al permitirse la procedencia del amparo contra la reforma de un precepto constitucional, nos podemos encontrar ante una posible mutación constitucional justa. Pero en fin, mutación constitucional.

Veamos porque decimos sobre la existencia de una posible mutación constitucional. Primero, no es facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación interpretar la norma suprema, ya que de acuerdo con el artículo 72, inciso f), de la Constitución Federal, también esta facultado para ello el Congreso de la Unión, *"En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismo trámites establecidos para su formación"*. De este apartado se justifica que las personas competentes para iniciar leyes, con fundamento en el artículo 71 de la norma básica, están facultadas expresamente para solicitar ante el Congreso de la Unión la interpretación directa no sólo de un precepto constitucional, sino también de toda ley en sentido formal y material. Que este derecho sea nulamente usado no quiere decir que el Congreso no esta facultado para interpretar las normas que de el emanan.

Ahora bien, pudiese interpretarse el diverso 72, inciso f), de la Ley Fundamental, en el sentido de que el Congreso puede interpretar casi todas las leyes, menos la Constitución, porque el proceso de reforma es distinto al que prevé el numeral 135 del mismo ordenamiento. Si así fuese, utilizaríamos los mismos argumentos que el Ministro Góngora Pimentel señala para que la Constitución quede comprendida en el rubro general de leyes.

Es ahí, en el Congreso de la Unión, el recinto donde el más poderoso puede interpretar la norma constitucional que lo limita, y en esa tarea tendrá muchas veces la tentación, tan difícil de reprimir, de atenderla como mejor convenga o de evadirse de los topes que le molesten,⁶³⁶ por ahora, letra muerta en nuestro derecho.

Ahora bien, otra cuestión de suma trascendencia radica en que al no ser facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación interpretar las normas jurídicas, y compartirla con el Congreso de la Unión ¿qué interpretación debe acatarse?. La respuesta es sencilla, como las normas devienen del Congreso, es obvio pensar que los legisladores pueden dar el verdadero sentido de las normas, porque los juzgadores al interpretarla están suponiendo lo que el legislador pensó al emitirlas, pero es lógico que aun cuando ésta interpretación pueda ser la más acertada, quienes tienen la última palabra serían los legisladores.

La interpretación judicial que realizó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo Camacho Solís, es calificada, porque proviene de expertos del derecho que gozan de fuerte presunción de idoneidad; decidida a través de un proceso establecido para ello y no de una interpretación como empresa académica, ni por el puro placer teórico de interpretar, y lo más importante, es imparcial.⁶³⁷ Por ello, es una interpretación que tiene cabida en nuestro derecho mexicano, pues le tocó esclarecer, desenvolver, compatibilizar, integrar y hasta adaptar a la Constitución, para proporcionar una solución justa al vacío que tenía. Lo debatible de dicha interpretación, es saber si en realidad la Corte está facultada para crear el medio de control de la propia Constitución en los términos que lo hizo, o si esto representa una mutación constitucional justa.

⁶³⁶ Sagües, Nestor Pedro, *La Interpretación Judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 3.

⁶³⁷ *Ibid.*, pp. 3-4.

La idea de mutación constitucional implica la de cambio de la Constitución formal, por de derecho consuetudinario constitucional, del derecho judicial constitucional, o por normas constitucionales en sentido amplio derivadas del Parlamento, del Poder Ejecutivo, de cada una de las Cámaras, etc., aún cuando el texto constitucional formal permanece inalterable. La letra de la constitución formal sigue, pues, siendo la misma; pero otra norma –proveniente de cualquiera de los niveles que hemos indicado – es la realmente vigente.

En sentido amplio, la mutación acaece ante cualquier supuesto de "adición", "disminución" o "infracción" a la Constitución Formal (Bidart Campos), es decir, que si el derecho espontáneo cubre un vacío de la Constitución formal, si deja de aplicar un artículo del mismo texto, o si una jurisprudencia recepciona una doctrina que neutraliza o que altera un dispositivo constitucional formal, en cualquiera de tales situaciones *praeter constitutionem* o *contra constitutionem*, la Constitución cambia, es distinta, pese a que no ha sido modificada en su redacción.

En sentido estricto, la mutación constitucional ocurre únicamente en la hipótesis de derecho consuetudinario, de derecho judicial o de normatividad constitucional de cualquier fuente, opuestas (*contra constitutionem*) a la Constitución formal. Mutación constitucional equivaldría entonces, a "falseamiento" (y no complementación) de la Constitución formal (Mauricio Hauriou, Luis Sánchez Agesta). En los casos más extremos, "La Constitución, de hecho y de derecho, es sustituida por un nuevo orden que sólo una sutil penetración puede descubrir bajo el ropaje, cuanto más pomposo cuanto más vacío, de ese orden falseado."

En síntesis, la mutación constitucional (modificación táctica de la Constitución formal, no es en un texto, pero si en su contenido) tiene sus niveles (según provenga del derecho judicial, del derecho espontáneo de normas ordinarias, reglamentos, etc.) y sus tipos (en sentido estricto; alteración solamente *contra constitutionem*; en sentido amplio; cambio *praeter constitutionem* y *contra constitutionem*).⁶³⁸

Nuestro Alto Tribunal no es el primero en resolver una cuestión de esta naturaleza y trascendencia, como tampoco el último en hacerlo. El antecedente de control judicial de la Constitución ocurrió en los Estados Unidos de Norte América⁶³⁹ y fue ahí, donde se impugnó el procedimiento de reforma constitucional, específicamente en el caso *Hollingsworth vs. Virginia*, fallado en 1978, con motivo de adopción de la

⁶³⁸ *Ibid.*, pp. 59-60.

⁶³⁹ Góngora Pimentel, Genaro David, *El Derecho que Tenemos la Justicia que Esperamos*, op. cit., pp. 351-352.

enmienda XI, y en el cual el Procurador General, defendió la Constitucionalidad de la reforma, intentó demostrar que el asunto cuestionado era una cuestión política. La Corte no consideró este punto de vista, y contemplando el caso exclusivamente en cuanto al procedimiento observado para la adopción de la enmienda, pronunció por otros motivos la validez de la reforma. Más recientemente, en 1920, se plantearon los National prohibition cases, permitiendo a la citada Corte declarar la validez de la enmienda XVIII; ello en contra del argumento que indicaba que su contenido era inconstitucional, sustentando así, que había sido correcto el procedimiento observado en su adopción. La cuestión formal se refería a "dos tercios de ambas Cámaras", en la proposición congresional de enmienda, pero la Corte no llegó a precisar una doctrina al respecto.

Recordemos, que la jurisprudencia ha sido la llave para evitar desmedidas reformas o adiciones a dicha Constitución, y que los juristas no necesitan pruebas para demostrar que los jueces discrepan y que con frecuencia sus decisiones reflejan sus antecedentes y su temperamento. Lo que les intriga, sin embargo, es si eso significa solamente que los jueces difieren sobre la naturaleza y el sentido de los principios jurídicos fundamentales, o si dichas decisiones demuestran que no hay tales principios. Si significa lo primero, ello hace creer que los jueces intentan seguir las normas, tal como ellos las ven, y que la gente que esta en desacuerdo con sus decisiones aún puede estar de acuerdo con la ley; si significa lo segundo, entonces, ésta discusión es absurda.⁶⁴⁰

Entonces, al igual que en los Estados Unidos de Norte América donde no se encuentra expresamente establecido el medio judicial de control de la propia Constitución, y ha diferencia de alguna Constitución,⁶⁴¹ donde se ha concretado la procedencia del amparo en contra del proceso de reforma, más no del contenido del precepto constitucional; existe una mutación constitucional, como cambio no formal que opera en la Constitución, sin alterar el enunciado formal, sin cambiar la letra del texto, es una construcción constitucional necesaria para evitar arbitrariedades. La construcción constitucional es una forma de interpretación fecunda en la medida que,

⁶⁴⁰ Dworkin, Ronald, *Los Derechos en Serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1997, pp. 49-50.

⁶⁴¹ La Constitución Colombiana en su artículo 241, prevé como función de la Corte Constitucional, decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

partiendo de una comprensión sistemática de principios y normas constitucionales, construyen instituciones explícitamente no previstas.

Según la doctrina tradicional, esto se da por la fuerza de la modificación de los usos, de la adecuación político social, de las costumbres, de la alteración empírica y sociológica, por la interpretación o el ordenamiento de estatutos que afecta la estructura orgánica del Estado.⁶⁴²

Para concluir este apartado, creemos conveniente la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del proceso de reforma constitucional cuando no se han cumplido las reglas o formas establecidas por el artículo 135 de la Constitución Federal, porque no obstante la interpretación y adecuación que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que no se cuestiona el contenido de la reforma constitucional al ser resultado del Constituyente Permanente, órgano superior al ejecutivo, legislativo y judicial. Pero sería injusto y reprochable, admitir reformas constitucionales sin que se haya cumplido con las formalidades preestablecidas porque a parte de crear inestabilidad social, corrompería el estado de derecho al sujetar a una Nación entera a respetar lo que viene viciado de origen.

D. La reforma indígena. Nuevamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció, sobre si es o no procedente la vía judicial de control constitucional al resolver la controversia constitucional 82/2001,⁶⁴³ determinando la improcedencia de éste medio como instrumento de control judicial de la Constitución, sosteniendo en la ejecutoria de mérito sustancialmente lo siguiente.

PRIMERO. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de septiembre de dos mil uno, Ángel López López, quien se ostentó como síndico municipal del Ayuntamiento de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Estado de Oaxaca, en representación de éste, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

⁶⁴² Alfonso Da Silva, José, *Mutaciones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional – Cuestiones Constitucionales No. 1, México, U.N.A.M., 1999, pp. 7-8.

⁶⁴³ Ejecutoria, controversia constitucional 82/2001, registro 17281, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002.

"II. Poderes y autoridades demandadas: La Federación mexicana, a través de: A. Poder Ejecutivo de la Unión, depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. B. Poder Legislativo de la Unión, representado por la Cámara de Diputados, la de Senadores y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. C. Las Legislaturas de los Estados.

...

SEGUNDO. . . Debe señalarse que aun cuando no se recibían los votos de todas las Legislaturas Estatales, el asunto fue calificado como de urgente trámite y sin conocer la totalidad de las comunicaciones congresionales estatales, fue sometida a votación. . . La forma y medida en que fue modificada nuestra Constitución Federal, entraña una disminución de los derechos que el orden jurídico oaxaqueño otorga a personas, pueblos y comunidades indígenas, afectando gravemente la soberanía del Estado de Oaxaca, restringiendo la legítima participación de los individuos, pueblos y comunidades indígenas en los procesos de poder derivado del quebrantamiento de las normas constitucionales que preceden a las voluntades de los hombres y mujeres libres de nuestra entidad. . .

TERCERO. La parte actora expone como conceptos de invalidez los siguientes:

Los hechos acaecidos en el proceso de reforma constitucional que impugnamos a través de esta controversia, fundamentalmente se dieron el día dieciocho de julio del año dos mil. En el local del Senado de la República sesionó la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Fue la sesión número doce, al inicio no se contempló en el orden del día el cómputo de los votos de los Congresos Estatales. Sin embargo, por decisión colegiada, el Pleno de la Comisión Permanente decidió verificar el cómputo de las Legislaturas Estatales. Se recibieron comunicaciones de los Congresos de los Estados de: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, respecto a la resolución sobre la minuta proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y culturas indígenas. . . El cómputo de los votos de las Legislaturas Estatales fue realizado. En el momento de verificarse el conteo de los votos de las legislaturas. . **La Comisión Permanente solamente tuvo diecisiete votos de legislaturas a favor de la reforma constitucional y siete votos en contra de la reforma.** De lo anterior se infiere que no tuvo a la vista el total de los votos de las Legislaturas de los Estados de la Unión. La Comisión Permanente tuvo por verificado el cómputo y manifestada la voluntad de la mayoría de los Estados integrantes de la Federación y, consecuentemente, aprobada la reforma constitucional con veintiséis

votos en pro, seis en contra y dos abstenciones de sus integrantes, ordenando que continuara el trámite para la promulgación y la publicación en el Diario Oficial de la Federación. . . Tal proceder de la Comisión Permanente es violatorio del artículo 135 de la Constitución Federal de la República, pues atenta contra la naturaleza del órgano encargado de la reforma constitucional, quebranta leyes de procedimiento y, además, ataca la certeza y seguridad jurídica que deviene del cumplimiento de la ley, sobre todo, en materia de reformas constitucionales. . . La Comisión Permanente del Congreso de la Unión violó el artículo 135 constitucional, porque no tuvo a la vista los votos de todas las Legislaturas de los Estados y, por consecuencia, no pudo acreditar qué legislaturas aprobaron las reformas. . . La Comisión Permanente del Congreso de la Unión no puede renunciar a las normas de procedimiento, porque el procedimiento, según la doctrina jurídica general, es de orden público e interés social, por tanto, irrenunciable. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión no tiene facultad expresa para nulificar votos de las Legislaturas Locales en un procedimiento de reforma constitucional, y siendo nuestro régimen jurídico de facultad expresa, la Comisión Permanente generó un acto viciado que tendrá como frutos actos viciados. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión no puede desintegrar al Constituyente Permanente que, como lo hemos apuntado en parte anterior de esta controversia, está formado por la Cámara de Diputados, la de Senadores y las Legislaturas de los Estados, estableciendo normas por las cuales declaren la validez anticipada de los votos no emitidos por las Legislaturas Locales. . . la Comisión Permanente del Congreso de la Unión violó los artículos 133 y 135 de la Constitución General de la República, al realizar un cómputo de los votos de las Legislaturas Locales sin contar con la totalidad de los mismos y con ello quebrantó normas de procedimiento constitucional, nulificó de hecho por validez anticipada los votos no emitidos y al excluir del cómputo a las legislaturas que no habían votado, desintegró el Poder Constituyente Permanente y desnaturalizó su función. . . Por tanto, los vicios que pudieran darse en el proceso de su elaboración y publicación a querer o no, gozan mientras no sean rectificadas de las mismas características de generalidad, abstracción y permanencia indefinida. . . El artículo 135 invocado establece cuál es la naturaleza del órgano encargado de reformar la Constitución, se encuentra compuesto por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. La formación de la voluntad colegiada de ese órgano se encuentra fijada por el artículo 135 de la Constitución General de la República. El órgano en sí está compuesto de todas las Legislaturas de los Estados de la Federación y el Congreso de la Unión. Sus decisiones, tanto del Congreso como de las legislaturas, se toman por mayoría. No se debe confundir la exigencia de la Constitución de que la integración de la voluntad colectiva del órgano se interpone por

mayoría con la desintegración del mismo. Cuando se reforma la Constitución por el Congreso de la Unión la decisión se toma por mayoría calificada. A su vez, las legislaturas deben aprobar por mayoría la reforma constitucional. Todo esto dentro del procedimiento en donde los órganos colegiados debidamente constituidos tomen la decisión por mayoría, siendo esto signo del sistema democrático. La disposición constitucional debe interpretarse en el sentido de que la participación de los sujetos necesarios para la reforma debe ser en su totalidad, solamente así se integrará correctamente el Órgano Reformador y esa es una forma esencial de naturaleza constitucional. Así funcionan los tribunales, de manera colegiada, como la misma Corte, que toma sus decisiones por mayoría y cuando la minoría disiente se integra voto particular que forma parte de la sentencia. No sucedió así en las reformas constitucionales que estoy impugnando. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión violó los artículos 133 y 135 de la Constitución General de la República, al realizar un cómputo de los votos de las Legislaturas Locales sin contar con la totalidad de los mismos y con ello quebrantó normas de procedimiento constitucional. Habiendo demostrado en el segundo concepto de invalidez de esta demanda que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión verificó el cómputo de los votos de las legislaturas sin contar con la totalidad de los mismos, impidió que se integrara correctamente la voluntad general del Constituyente Permanente. . El cómputo de los votos de las legislaturas es un acto nulo por contravenir las disposiciones de un procedimiento rígido y supremo. . .

CUARTO. La parte actora considera que lo impugnado en esta vía transgrede los artículos 39, 40, 41, 71, 72, 76, fracción I, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

. . .

CONSIDERANDO:

ÚNICO. Previamente a cualquier otra cuestión, en atención a la naturaleza de los actos impugnados, este Tribunal Pleno procede a determinar si los vicios del procedimiento de reformas a la Constitución Federal, o bien, el contenido de las propias normas constitucionales, pueden ser materia de este medio de control constitucional.

El artículo 105, fracción I, constitucional, prevé lo siguiente:

. . .

De lo expuesto en los párrafos precedentes se advierte que, como lo ha venido reiterando este Tribunal Pleno en diversas ejecutorias, a través de la controversia constitucional se resolverán aquellos conflictos que se planteen por los órganos

estatales constituidos, toda vez que el precepto constitucional abarca los conflictos entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios, pudiendo plantear cuestiones relacionadas con el principio de división de poderes que preceptúan los artículos 40, 41 y 49, en relación con los 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de normas generales o actos que estimen violatorios en perjuicio de la Constitución Federal.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno advierte de la lectura íntegra de la demanda que la cuestión efectivamente planteada, esto es, la materia de la litis, es el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal previsto en el artículo 135 constitucional.

El artículo 135 de la Constitución Federal vigente, prevé:

...

Ahora bien, los actos impugnados en la presente controversia provienen de un órgano sucesor directo del Constituyente Originario, investido de atribuciones que correspondería ejercitar a este último, pero que antes de desaparecer del escenario político-jurídico las transfiere y deposita de modo expreso en un órgano especial y complejo que la doctrina denomina "Órgano Reformador" o "Revisor", descrito en el artículo 135 de la Constitución Federal, que no tolera el desmembramiento lógico de sus componentes debido a que integran una entidad compleja pero unitaria en el desempeño de su atribución específica.

Bajo las anteriores premisas, este Alto Tribunal estima que si bien la parte actora impugna en la presente controversia la invalidez del proceso reformativo, no puede soslayarse el hecho de que los vicios que se le atribuyen ocurrieron durante la sustanciación de dicho proceso, que jurídicamente no pueden desvincularse de su objeto que es la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y toda vez que esas reformas constitucionales emanan de una autoridad no incluida expresamente en ninguna parte del artículo 105 constitucional, fuerza es concluir que la presente controversia, apoyada en dicho precepto, resulta improcedente, toda vez que a esta Suprema Corte de Justicia la Carta Fundamental de la República no le confiere facultad expresa.

...

En consecuencia, tratándose del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, no puede separarse éste de la emisión de las propias normas constitucionales que deriven de él.

Además, el artículo 105, fracción I, constitucional, al señalar cuáles son los órganos legitimados para ser parte en una controversia constitucional, se refiere a sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual comprende los actos propiamente dichos y las leyes y los reglamentos federales, locales y municipales, mas no a las reformas y adiciones constitucionales, ni el proceso que les dé origen.

...

Lo así considerado encuentra también sustento en el examen integral del artículo 105 constitucional, del que se advierte que distingue el concepto "disposiciones generales" del de "Constitución", por lo cual, no puede estimarse que al señalar a las normas generales comprenda a la propia Constitución, sino que este numeral se entiende en el sentido de que el estudio de aquéllas se hará frente a lo dispuesto por la Constitución Federal, ya que es el orden constitucional en el que encuentran su existencia y competencia los órganos originarios del Estado.

El acto soberano por excelencia es la creación de una Constitución que técnicamente no es revisable por un órgano distinto del reformador, a menos que el propio texto constitucional regulara esa revisión, supuesto que no aparece en nuestro derecho.

...

En la especie, el procedimiento de reformas y adiciones regulado en el artículo 135 constitucional no es susceptible de control por la vía jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo, porque los órganos que en él actúan no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en su función extraordinaria de Órgano Reformador de la Constitución Federal, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes parciales.

En efecto, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, o éste o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales y la declaración de aprobación de las reformas constitucionales, no es ordinaria, ya que se atribuye al Congreso en su carácter de representante del pueblo y a las entidades federativas, constituyendo de esta manera una función soberana no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación del órgano y en la atribución constitucional de su función se encuentra su propia garantía.

En estas condiciones, se concluye que al no formar parte el Órgano Reformador de la relación de sujetos en contra de los cuales se puede promover la

controversia constitucional, este Alto Tribunal no tiene facultades para controlar a través de la controversia constitucional los actos que emita dicho órgano.

...

De lo cual se infiere que en caso de que la controversia constitucional hipotéticamente procediera en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal efectuado por el Órgano Revisor, si se impugnara por la Federación, la resolución que declarara su invalidez, por mayoría de ocho votos, tendría efectos generales, los cuales forzosamente sólo podrían consistir en que dichas reformas y adiciones no formen parte integrante de la Constitución por haber sido irregular el procedimiento que les da origen; y semejante hipótesis haría nugatorio el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133, en virtud de que el artículo 135 de la propia Constitución Federal establece el órgano calificado y el procedimiento para sus reformas y adiciones, por lo que de estimar procedente la impugnación del proceso de reformas constitucionales, se dejaría a un lado que dichas reformas o adiciones han sido aprobadas por el Órgano Reformador (que constituye la expresión de la nación en su conjunto), a través del procedimiento que establece la Norma Fundamental y, por tanto, que ya forman parte integrante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de sus mismos atributos: supremo y fundamental; y, además, que ésta es la que da fundamento a los distintos poderes, niveles y órganos de gobierno.

Asimismo, en términos del citado numeral 105, fracción I, constitucional, en el caso de que la impugnación sea por parte de un Estado o un Municipio, como sucede en la especie, la sentencia que declarara la invalidez, únicamente tendría efectos entre las partes, esto es, dichos efectos se limitarían a la esfera competencial de la parte actora,

Lo anterior ocasionaría que las reformas o adiciones constitucionales dejaran de aplicarse sólo en el ámbito territorial del Estado o Municipio que haya promovido la controversia constitucional, violentando con ello el principio de supremacía constitucional, ya que se llegaría al extremo de que en un Estado se aplicaría la norma constitucional a partir de su reforma, y en otro no, o bien, que en un mismo Estado, los Municipios que no hubieran intentado la vía estarían sujetos a un orden constitucional diverso a aquel que tendría aplicación en los Municipios que sí promovieron controversia constitucional y llegaron a obtener resolución favorable.

Además, provocaría un grave perjuicio social, puesto que conllevaría una total incertidumbre jurídica para los gobernados, así como para las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales, que no sabrían qué ley es aplicable, o bien,

tendrían que hacer una distinción de cuándo debe aplicarse el precepto o preceptos reformados, lo cual es inadmisibile en cuanto se trata de la Norma Fundamental que debe regir en toda la República mexicana, al ser la Norma Suprema de la nación y base de todo el orden jurídico.

...

Por tanto, al señalar el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los efectos de las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales serán generales o, en su caso, sólo entre las partes, dependiendo de la categoría de las partes actora y demandada, el Órgano Reformador o Revisor no estableció la procedencia de la controversia constitucional en contra de las reformas o adiciones a la Constitución Federal, en atención a que se ocasionaría, según sea el caso, que los poderes, órganos o entidades que enuncia el artículo 105, fracción I, constitucional, dejaran de encontrarse bajo un mismo orden constitucional, el cual, además, es el que les da existencia y establece su ámbito de atribuciones.

En este orden de ideas, la intención del Órgano Revisor al crear la controversia constitucional fue la de establecer un medio de control constitucional de los actos o disposiciones generales de los poderes, entes u órganos que enuncia en el artículo 105, fracción I, constitucional, que puedan vulnerar el ámbito de atribuciones que se les ha conferido constitucionalmente, a fin de conservar el orden constitucional, mas no de las reformas y adiciones a la Norma Fundamental, ni del procedimiento que les da origen, efectuado por el propio Órgano Reformador o Revisor, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cuál es el procedimiento y quién es el órgano calificado para sus reformas y adiciones, por lo que a través del presente medio de control constitucional, esto es, una vía contenciosa, no puede invalidar esa reforma, o bien, modificarla, haciendo nugatoria la disposición constitucional y el principio de división de poderes que establece el artículo 49 de la Constitución Federal, máxime que en términos del artículo 135 constitucional, una vez concluido el procedimiento de reformas y adiciones, éstas forman parte integrante de la Constitución Federal y, por tanto, gozan de sus mismos atributos.

La anterior ejecutoria arrojó dos tesis de jurisprudencia, y en una, se precisó la improcedencia de las controversias constitucionales cuando se demanda inconstitucionalidad de un precepto constitucional, porque no se cumplió con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su reforma.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno: además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.⁶⁴⁴

Esta jurisprudencia es obligatoria en su acatamiento. **Nuestro punto de vista al respecto, es puramente teórico.** Así, las controversias constitucionales se presentan entre órganos del Estado, y el juicio de amparo, entre particulares, jurídicas colectivas privadas u oficiales, a estas últimas cuando se les afecten sus derechos patrimoniales, en contra de actos de autoridades. En las controversias no se reclaman violaciones de garantías constitucionales como sucede con el juicio de amparo. En las controversias los efectos de las sentencias pueden ser particulares, proteger a quien promovió, o generales, prácticamente ordenar que la norma quede sin efectos, si se alcanza que ocho Ministros voten a favor del sentido de la sentencia. Hasta hoy, las sentencias protegen a particulares que promovieron el juicio y no a los que omitieron

⁶⁴⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 40/2002, registro 186044, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 997.

hacerlo, aunque se encuentren en igualdad de circunstancias. Las controversias se resuelven unistancialmente. Los amparos, en forma individual en primera instancia, y permiten la procedencia del recurso de revisión.

A parte de estas diferencias de forma, cabe precisar que es acertada la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, pues el término "disposiciones generales", no es compatible con el de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se realizó al interpretar los artículos 70, 94, 97 y 103, fracción I, de ese mismo ordenamiento, y considerar la procedencia del amparo en contra del proceso de reforma constitucional de un precepto de nuestra máxima norma jurídica, si no se cumplen las formalidades del artículo 135 de la propia Constitución Federal.

La apreciación del artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental, nada más refiere a "normas generales"; y habría que hacerse una interpretación tramposa, o como refiere Jorge Madrazo Cuellar, "errónea e interesada", para acomodar que las controversias constitucionales proceden contra la reforma de un precepto constitucional.

La anterior jurisprudencia es compartida por lo que informa; sin embargo, resulta cuestionable por la generalidad del contenido, que es el siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.⁶⁴⁵

⁶⁴⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 39/2002, registro 185941, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

Decimos que es cuestionable por las siguientes razones:

- El asunto planteado fue una controversia constitucional cuyo acto reclamado es la reforma de varios artículos constitucionales, por no cumplir con el total de las votaciones de las Entidades Federativas a que refiere el artículo 135 de la Constitución Federal.
- La anterior Jurisprudencia aunque deviene de una controversia constitucional, pudiese aplicar al juicio de amparo, por analogía. Lo que sin duda permite la aplicación en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, con relación a la regla general de interpretación prevista por el artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las jurisprudencias que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Al manifestarse en la jurisprudencia que de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo. Se olvida que lo previsto en dicho precepto constitucional, no es un medio de control de la Constitución, sino un mecanismo formal de los pasos que deben cumplirse para que se modifique o adicione un precepto constitucional.
- Los medios de control constitucional permiten a quienes con la reforma constitucional creen vulnerada la Constitución, acudir haciendo uso de los mecanismos establecidos o que se establezcan en la interpretación directa, mutativa y justa de la Constitución, al solicitar el restablecimiento del estado de derecho.
- No es un control pleno de la Constitución el procedimiento de reforma previsto por el artículo 135, porque aún cuando requiere mayores exigencias que las naturales para una ley federal, la verdad es que lo mismo da se cumpla o no con las precisiones ahí señaladas, pues basta se promulgue la reforma constitucional y publique en el Diario Oficial de la Federación, para que tenga validez plena, pues como sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al referirse al medio de control de la Constitución "que lo encuentra en si mismo".

- Otra cuestión criticable en dicha jurisprudencia, consiste en que si pretendemos que los mecanismos ideados para la reforma constitucional sea el único medio de control de aquella, resulta un tanto aventurado. Porque de aceptarse así, prácticamente al reformarse la Constitución y habiéndose publicada en el Diario Oficial de la Federación dicha reforma, no permitiría su cuestionamiento de existir una violación tan grande en la misma, como sería el caso de que no se hubiese contado con anuencia de las dos terceras partes de los individuos presentes el día de la votación, o de la mayoría de las legislaturas de los Estados, que es de dieciséis.
- A un más, si no se permite cuestionar el proceso de reforma constitucional se llegaría al absurdo que el Congreso o la Comisión Permanente dijeran que sí se logró la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados para tenerlo por cierto, sin que fuese de esa manera; surgiendo una interrogante ¿Qué medio de defensa de la Constitución tienen las entidades federativas para inconformarse con dicha determinación, si el medio de control sólo puede ser interno y ni siquiera fueron tomados en cuenta para ello?.
- Lo más triste sería que un país como el nuestro, por falta de un medio expreso de defensa de la Constitución y por una interpretación bastante ajustada a la doctrina constitucional ya superada en otros países, se convierta en un burdel constitucional.

Del análisis de la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observamos varias cuestiones de suma trascendencia, como es que la reforma constitucional tildada de inconstitucional por la parte actora por no haber cumplido con los requisitos exigidos en el artículo 135 de la Constitución Federal, si hubiese entrado la Corte al fondo del asunto, posiblemente habría considerado los conceptos de violación infundados, porque la actora reconoció que **La Comisión Permanente solamente tuvo diecisiete votos de legislaturas a favor de la reforma constitucional y siete votos en contra de la reforma.** Esto sin duda, es lo necesario que exige el artículo referido, para tener por perfeccionada la reforma una vez que ya fue aprobada por el Congreso de la Unión. Ahora bien, cuando refiere el citado numeral a “por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”, se esta describiendo a los integrantes del Congreso de la Unión, y no que necesariamente

deban tenerse presentes todos los votos de la legislaturas para hacer el conteo, ya que de ser así, seguramente bastaría que un Congreso local con mayoría de un sólo partido y algunos diputados aliados a ellos, no enviasen la respuesta al Congreso de la Unión para que la reforma constitucional se atrasara considerablemente, lo que a la luz de la razón humana es inconcebible.

En apreciación personal, estamos convencidos que las controversias constitucionales como el juicio de amparo tienen algo en común. Ambas instituciones de control constitucional en ocasiones se encuentran unidas, si lo reclamado por el quejoso es lo mismo que exige la actora, y en esa situación, entendemos que la diferencia entre ambas estriba en las personas legitimadas para promoverlos y el resultado del fallo o ejecutoria. Basta una simple lectura del artículo 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darse cuenta de lo anterior. También pensamos que la primera de las ejecutorias puede aplicarse al caso de las controversias constitucionales, y que la segunda sobra o fue dirigida a contrarrestar los efectos de las jurisprudencias del amparo Camacho Solís. Si es de esa manera, posiblemente la Corte extendió sus facultades para interpretar de una vez por todas el contenido del artículo 135 de la Constitución Federal, sin apreciar que en el amparo quien acude es un particular, y los argumentos hubiesen sido diferentes.

Entonces, si la racionalización del poder constituye un paso firme en el camino hacia su limitación, en la actualidad ha surgido un elemento más complejo, que es el relativo hacia su justificación. En otras palabras, el ejercicio del poder, en nuestra época, cada vez es más vigoroso, no sólo debe racionalizarse sino también justificarse, es decir, someterse a los principios básicos de la justicia,⁶⁴⁶ lo que en la especie no acontece con la segunda de las jurisprudencias. Sin que nos olvidemos que aún cuando la Constitución es la llave para muchas soluciones nacionales, aunque no todas,⁶⁴⁷ no es justificable permitir la vulneración del proceso de reforma, con la apreciación de que lo realizado por el Constituyente Permanente no puede cuestionarse, porque la realidad ha demostrado, sin demérito de que el Constituyente

⁶⁴⁶ Fix Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª reimpresión, México, F. C. E., 1996, p. 23.

⁶⁴⁷ Saldaña Harlow, Adalberto, *Teoría Política de la Constitución. Democracia, Derecho y Gobierno para la Sociedad*, México, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, 1998. p. 85.

Originario de 1916- 1917, hayan actuado a la altura de las circunstancias y aún más allá,⁶⁴⁸ ser diversa a la entonces aceptable.

Finalmente, falta que alguien promueva amparo en lo particular y llegue en revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se despeje la duda de aplicación de la última de las jurisprudencias citadas, o estaríamos ante una interpretación diversa, pero con resultado similar al de las analizadas. Por ello, la Suprema Corte, esta obligada a interpretar mutativamente para proporcionar una solución justa al vacío constitucional, sin partir del dogma de la absoluta coherencia de nuestra Constitución, ya que como obra humana que es tiene inconsistencias, por lo que la respuesta a ella es válida si es justa; y además, los gobernados no pueden ser obligados respetar preceptos constitucionales que tuvieron un proceso oscuro y tramposo, porque es tanto como llenarse de felicidad por las compras realizada con dinero robado. No es culpable la Corte de las inconsistencia de la Constitución y de la brutalidad de algunos legisladores, pero por fortuna tiene la noble labor de interpretar nuestra máxima norma jurídica, y si es preciso que emita interpretación mutativa de la Constitución, si es justa, bienvenida señores Ministros.

Finalmente, cabe precisar que la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal sostiene el criterio de improcedencia del juicio de garantías por falta de interés jurídico en contra del proceso de reforma constitucional en materia indígena, entrando materialmente al fondo del asunto, como se observamos a continuación.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO RELATIVO. El interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo. En ese sentido, cabe concluir que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra del referido proceso en materia de derechos de los indígenas es improcedente, al no surtir el presupuesto de afectación a su interés, pues en los artículos constitucionales reformados se prevé una serie de derechos en su favor, como garantías mínimas que deben cumplirse, así como de acciones y

⁶⁴⁸ De la Torre Villar, Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, U.N.A.M., 1994, p. 256.

obligaciones que deben ser realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, asegurar la vigencia de sus derechos, promover su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen, lo que lejos de perjudicarlos los beneficia, por lo que el perjuicio relativo no puede derivar de la manera en que el Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decidió proteger a la población indígena, toda vez que el Constituyente estableció la posibilidad de adicionar o reformar la propia Ley Fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la Nación Mexicana, sin dar intervención directa al pueblo, esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido de una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido. Asimismo, la falta de interés jurídico queda evidenciada con el hecho de que ante una hipotética sentencia que otorgara la protección constitucional contra el proceso de reforma constitucional en materia indígena, se ocasionarían perjuicios a la comunidad indígena quejosa en vez de beneficios, ya que no le serían aplicables las normas constitucionales que establecen derechos en su favor, pues en atención al principio de relatividad que rige las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, sus efectos no podrían ser los de obligar al Órgano Reformador de la Constitución a reponer el proceso de reformas a la propia Carta Magna, porque con ello se darían efectos generales a la ejecutoria, en contravención al principio aludido.⁶⁴⁹

Si analizamos la anterior tesis concluiremos que poco importa si la reforma constitucional cumplió con los requisitos exigidos por el artículo 135 de la Ley Fundamental, pues basta con prejuzgar sobre el contenido del precepto reformado para que prácticamente se convalide aquella, cuando en un estricto estado de derecho lo recomendable es respetar lo establecido en las normas, es decir, sin que importe si el precepto reformado trae beneficios para el gobernado habrá de analizarse en primer término si se cumplió con aquel proceso, cuando en esto descansa el concepto de violación total de la demanda de garantías. Luego, lo que debió haber hechos la Segunda Sala era considerar inconstitucionales las reformas si estas derivaban de un procedimiento viciado, previa demostración del incumplimiento a alguna de las reglas

⁶⁴⁹ Tesis aislada 2a. CXXLI/2002, registro 185509, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, noviembre de 2002, p. 455.

expresas e implícitas que consigna el artículo citado. En esta clase de amparos habrá de llamarse a juicio a todas las autoridades que intervienen en el procedimiento de reforma constitucional, poniendo especial atención en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento respectivo, procurando combatir la inconstitucionalidad no del contenido de la reforma constitucional, sino del incorrecto proceso de reforma.

3. Los tratados (artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 52, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los tratados representan en nuestro derecho la segunda fuente más importante en el orden de jerarquía de las normas y quien, única y exclusivamente, está facultado para celebrarlos es el Ejecutivo Federal, en su carácter de Jefe de Estado, y aprobarlos si lo consideran pertinente, el Senado. Con independencia de lo que disponen los artículos 15 y 117 de la Constitución Federal, que impone un límite en cuanto al contenido material de los tratados y la prohibición a los Estados miembros de la Federación mexicana de celebrarlos, dos son los artículos que en la norma fundamental regulan el procedimiento para la celebración, aprobación y ratificación de aquellos. El artículo 89, fracción X, contempla las facultades del presidente de la República, y el 76, fracción I, que precisa la facultad exclusiva del Senado, con independencia de la denominación de este.

TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO. Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal e independiente de su contenido, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden considerarse como tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o

cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades.⁶⁵⁰

De no cumplirse con los requisitos formales para la celebración de tratados, carecerían de eficacia jurídica y por tal razón, el resultado de su cuestionamiento ante los juzgados federales sería benéfico para quien lo solicita.

A este contexto, hay que agregar que, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por tratado internacional debe entenderse todo aquel acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. De esta forma, dentro de este género encontramos: tratados, convenciones, convenios, actas, acuerdos, arreglos, protocolos, estatutos, declaraciones, reglas, etcétera; y que aproximadamente son 860 tratados publicados en el Diario Oficial de la Federación, durante el periodo comprendido entre marzo de 1920 y mayo de 2002, hecha excepción de algunos relativos a la materia de comercio internacional.⁶⁵¹

En la convención de Viena sobre derechos de los Tratados, del 23 de mayo de 1869, que ese día, firmó el Presidente da República "ad referéndum", fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 29 de diciembre de 1962, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1973, y ratificada por el Ejecutivo Federal el 5 de julio de 1974, habiéndose efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación respectivo en poder del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 1974.

Los tratados representan una cuestión de suma trascendencia en nuestro derecho patrio, pero hoy en día, aun no ha sido declarada la inconstitucionalidad de un tratado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque aparentemente son normas perfectas, por su falta de reformabilidad y el immaculado respeto que se les tienen.

⁶⁵⁰ Tesis aislada 2a. XXVII/2003, registro 184562, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVII, marzo de 2003, p. 561.

⁶⁵¹ Góngora Pimentel, Genero David, presentación del CD *Compila Tratados II*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.

Es oportuno mencionar, que los tratados única y exclusivamente puede celebrarlo el Presidente de la República y solamente lo podrá aprobar la Cámara de Senadores, cualquier otra formula diversa a esta, para la integración de los mismos, es inconstitucional, y pretender realizar una interpretación tramposa del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a que faculta al Secretario de Relaciones Exteriores para que intervenga en toda clase de tratados, y con ello se le autorice a suscribirlos, es una participación pasiva, que no tiene porque verse reflejada en el documento escrito, pues si el Secretario suscribe el tratado, no solo se corre el riesgo de que un sujeto que ni siquiera fue electo popularmente comprometa al país, si no también, estar en presencia de un acto inconstitucional de origen que acarree perjuicios al país en el ámbito internacional, por no haberse ajustado a lo establecido en nuestra propia Constitución.

Las normas que regían el derecho de los tratados eran, hasta 1980, esencialmente de carácter consuetudinario. El 23 de mayo de 1969, como culminación de los trabajos comprendidos por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, se firmó en Viena la llamada Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que entró en vigor el 27 de enero de 1980, tras haber recibido las ratificaciones de 33 de los signatarios, tal como esta previsto en el tratado. Con todo, y debido a que en este documento se había reflejado el consenso de los Estados parte, incluso antes de su entrega en vigor de sus normas iban recibiendo una aplicación cada vez más generalizada. Además a de precisarse que la convención intenta reglamentar únicamente a los tratados concluidos entre Estados, según señala su artículo primero, al definir el término tratado; sin embargo sus disposiciones no perderán fuerza por el hecho de que en un tratado figuren como partes sujetos que no son estados, Por otro lado, como en muchas disposiciones no se hace más que recoger normas de origen consuetudinario, éstas conservan todo su valor para regir los acuerdos que concluyan, por ejemplo, organismos internacionales.

La convención de viene no añade más requisitos a los acuerdos interestatales, para que sean considerados tratados, que el que revistan forma escrita, independientemente de que estén contenido en un solo instrumento o en una serie sucesiva de instrumentos, cualquiera que sea el nombre que se les haya dado.

Se necesita entonces, para que haya tratado, que el acuerdo sea celebrado, el primer lugar entre sujetos de derecho internacional. Así, no pueden considerarse los

acuerdos entre Estados y personas particulares, o entre personas particulares o jurídicas que pertenecen a diferentes Estados.⁶⁵²

En inferencia a lo que sería nuestro punto de vista, creemos que es más fácil amparar a una persona porque el proceso de reforma de un precepto constitucional no se ajustó a derecho, que declarar la inconstitucionalidad por nuestro Alto tribunal, de un tratado internacional. Ello no porque a la Corte le falta decisión en tales cuestiones, sino atendiendo a que oficiosamente no puede conocer de un recurso de revisión que las autoridades administrativas responsables o Ministerio Público adscrito, no interpongan.

A. El estudio de Oscar Rabasa. Éste distinguido constitucionalista realiza un análisis acucioso de los tratados, desde la perspectiva de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, que es el antecedente de nuestro texto constitucional.

Oscar Rabasa sostiene que como en los estados federativos, la personalidad de la Nación reside en el gobierno federal, la materia toda de las relaciones internacionales está encomendada a éste por la Constitución de los Estados Unidos. En el artículo II, sección 2, párrafo 2, faculta al presidente para celebrar tratados, con el consenso y aprobación del Senado, siempre que dos terceras partes de los senadores presentes estén de acuerdo. A los estados se les prohíbe expresamente celebrar tratados, alianzas o confederaciones.

Aun cuando desde el punto de vista internacional los tratados son las normas expresas y positivas del derecho de gentes, en estricto rigor los tratados no son propiamente leyes, sino convenios celebrados entre las naciones que, conforme a las teorías aún predominante, las obligan a ellas directamente, y a los súbditos o ciudadanos de las altas partes contratantes, únicamente por efectos del derecho interno, a través de cuyas disposiciones surten sus efectos los tratados internacionales dentro de los territorios que los estados los celebran.

Aquí, según el derecho constitucional norteamericano y las prácticas seguidas en ese país, al lado de los tres poderes ordinarios de gobierno —ejecutivo, legislativo y

⁶⁵² Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 15ª edición, México, Porrúa, 1994, pp. 59-60.

judicial – existe un cuarto que se denomina Treaty-Making-Power, es decir, el poder que celebra los tratados. Este poder está depositado por la Constitución en el jefe del ejecutivo, que inicia, negocia y celebra los tratados internacionales con las potencias extranjeras, y en el Senado de la república, que los revisa, modifica, aprueba o rechaza. Por esta razón, el derecho constitucional norteamericano correctamente lo clasifica como poder en sí mismo, diverso de los otros tres poderes que actúan en esferas distintas, y por eso también, el instrumento elaborado por la actuación conjunta del ejecutivo y del Senado, esta declarado "ley" al igual que los demás ordenamientos que expide el Congreso federal.

Empero, no todos los convenios celebrados por los Estados Unidos con potencias extranjeras se reputan "tratados", en el sentido en que ese término está empleado en la disposición relativa de la Constitución. Esta clase de convenios que no revisten la forma de tratado, los celebra el presidente en uso de sus facultades generales que como jefe del ejecutivo, o bien, por delegación expresa de una ley del Congreso, puede ejercitar, para pactar tales convenios y promulgarlos, sin sujeción a la aprobación del Senado.

El rango y la jerarquía jurídica que corresponde a los tratados internacionales, conforme al derecho constitucional norteamericano, frente a la Constitución federal, leyes del Congreso, constituciones y leyes locales, es otro de los puntos fundamentales de esta materia.

Desde el punto de vista del derecho internacional, cualquiera que sea la escuela en que se coloque al observador, es indiscutible que los tratados, como parte de las normas positivas internacionales, son ley suprema entre los estados que lo celebran y están por encima de sus respectivos derechos internos, incluso sus constituciones o leyes fundamentales y demás principios expresos o consuetudinarios domésticos; pues de admitirse lo contrario, el derecho internacional estaría subordinado a la voluntad individual de cada estado, expresada a través de su ley natural, y ello conduciría a la anulación absoluta, de la vigencia de este derecho entre los Estados quienes debe regir. Pero desde el punto de vista de la soberanía interna de cada nación, concepto clásico que aún predomina, la vigencia del derecho internacional y, por consiguiente, de los tratados, así como la jerarquía que dentro del sistema jurídico interno corresponde a éstos, se rige por lo que cada estado disponga en su ley interior.

Ahora bien, ya se expresó, la Constitución de los Estados Unidos declara, en primer lugar, ley suprema, a la propia ley fundamental de ese país; en segundo término, las leyes del Congreso y los tratados internacionales, que están colocados en el mismo nivel; tercero, siguen en jerarquía las Constituciones de los estados, y cuatro, las leyes locales de estas mismas entidades.

En una de sus ejecutorias la Suprema Corte declaró que en virtud de la facultad para celebrar tratados el gobierno federal no puede incorporar ningún territorio extranjero a los Estados Unidos; y en votos particulares, los magistrados de la misma Corte han sostenido que si un tratado priva a la nación de lo que la Constitución le garantiza o ampliara la jurisdicción federal, semejante tratado sería nulo. Puede admitirse como sentado que ningún tratado puede contrariar los términos expresos de la Constitución ni transgredir los límites que la ley suprema de la nación impone al poder público, y que cuando un pacto internacional excede de esos límites o está en pugna con la Constitución los tribunales son competentes para declarar su inconstitucionalidad.

Es claro, que desde el punto de vista internacional, la derogación efectuada unilateralmente por el estado implica la responsabilidad internacional de éste último frente a la nación con la cual se hubiere celebrado el tratado derogado; pero este problema de orden internacional, que puede conducir a un serio conflicto con el país a quien se desconocen sus derechos, no es óbice para que, desde el plano de la legislación interna, el tratado de que se trate pierda vigencia dentro del territorio del estado que lo deroga.

Por lo que toca a las constituciones y leyes de los estados, tienen rango inferior a los tratados, independientemente en la fecha en que unos y otras hayan sido expedidos. En acatamiento de este principio, los tribunales de los Estados Unidos, en varios casos concretos, han declarado inconstitucionales leyes de los estados que están en pugna con tratados vigentes celebrados por la Federación, no obstante que estas leyes se referían a materias que de ordinario competen a la jurisdicción interna de las entidades federativas.

La cuestión relativa al nivel jerárquico que ocupan las leyes del Congreso de la unión y los tratados, en México, debe ser exactamente la misma, que la que ésta declarada y reconocida en los Estados Unidos. Puesto que tanto los ordenamientos federales como los tratados internacionales están declarados, por la Constitución, ley

suprema, en el régimen interior de México ambos son "ley" y ocupa el mismo plano de jerarquía. Por consiguiente, aplicándose el principio elemental de que cuando están en pugna dos disposiciones legales del mismo rango subsiste la de fecha posterior, los tratados internacionales derogan a las leyes federales que estén en oposición con aquellos, y viceversa.

Luego todo tratado es una ley de la nación, como también lo es un ordenamiento del Congreso, siempre que sus disposiciones prescriban una norma jurídica conforme a la cual se regulen los derechos de las personas privadas. De suerte que cuando tales derechos, por su propia naturaleza, deben ser ejecutados por un tribunal de justicia, los jueces recurren al tratado en busca de la norma concreta como lo harían si se tratara de una ley ordinaria.

La Constitución misma no le otorga superioridad alguna sobre las leyes del Congreso al respecto y, por tanto, el tratado puede ser derogado o modificado por un ordenamiento legislativo de fecha posterior. Tampoco se descubre nada de particular en su aspecto material, ni por cuanto a los órganos de gobierno que intervienen en su elaboración, que le de esta sacrosanta superioridad. Por el contrario, los tratados los hacen el Presidente y el Senado de la República, exclusivamente, en tanto que las leyes federales son elaboradas por el Presidente, el Senado y la Cámara de Diputados. El aditamento de este último cuerpo legislativo a los otros dos órganos, para la elaboración de la ley, ciertamente no hace a esta última menos merecedora de respeto, en los que concierne a su derogación o modificación, que al tratado elaborado únicamente por el jefe del ejecutivo y por una de las dos cámaras de que se compone el poder legislativo de la Federación. Si hubiere alguna diferencia sobre el particular, estaría a favor de la ley en cuya elaboración participan los tres organismos. Tal es, en realidad, la situación por cuanto a la declaración de guerra, que debe ser hecha por el Congreso, integrado por ambas cámaras, y que, una vez expresada, generalmente suspende o deroga los tratados vigentes entre las naciones de guerra.⁶⁵³

A lo anterior le agregamos que los tratados, según Alejandro Hamilton, tiene por objeto hacer contratos con las naciones extranjeras, los cuales tiene fuerza de ley, pero la obtienen por virtud de las obligaciones que impone la buena fe. No son reglas que el soberano dicta al súbdito, sino acuerdo entre dos soberanos. De ahí que el

⁶⁵³ Rabasa, Oscar, *El Derecho Angloamericano*, 2ª edición, México, Porrúa, 1982, pp. 535-544.

poder que nos ocupa aparezca formando un departamento distinto y no pertenezca rigurosamente ni al legislativo ni al ejecutivo.⁶⁵⁴

Los anteriores argumentos los comentaremos durante el transcurso de este aparatado, con la finalidad de compararlos con lo que en la actualidad representan en nuestro derecho patrio.

B. La posición de los tratado en el ordenamiento jurídico mexicano. Nuevo concepto. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en principio que los tratados internacionales tenían la misma jerarquía que las leyes federales, pero lógicamente se encontraban por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero por encima de todas las disposiciones locales.

Las ventajas de que los tratados internacionales se ubicaran en igualdad de circunstancias con las leyes federales, permitía en principio, de que una ley posterior deroga a una ley anterior operara; situación que en la realidad no ha sucedido, pues hasta hoy no se sabe de algún tratado que se haya declarado inconstitucional por nuestro más Alto Tribunal. Al respecto, el sentir de la Suprema Corte de Justicia de la nación arrojó la siguiente tesis de jurisprudencia.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.⁶⁵⁵

Sin embargo, esta tesis fue abandonada con base en el criterio sustentado por el propio Tribunal Pleno al resolver, el 11 de mayo de 1999, el amparo en revisión

⁶⁵⁴ Hamilton, Alejandro, et al., *El Federalista*, 7ª reimpresión, México, F. C. E., 2000, p. 319.

⁶⁵⁵ Tesis de jurisprudencia P. C/92, registro 205596, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 60, diciembre de 1992, p. 27.

1475/98,⁶⁵⁶ promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, sosteniendo en dicho asunto que los tratados internacionales están en una jerarquía superior, sobre el derecho federal y el local, salvo que la Constitución General de la República señale algún caso especial.

En la ejecutoria de la Corte se aprecia un estudio acucioso de sobre los tratados internacionales, y los motivos que lo llevaron para abandonar el criterio anterior y optar por uno que sitúa, en una interpretación acomodada, a los tratados por encima de las leyes federales. Luego, de la ejecutoria de mérito se desprende, lo que en resumen agregamos, para una mejor comprensión de nuestro estudio, los posteriores razonamientos.

El artículo 133 del Código Supremo establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De la transcripción se desprende que constitucionalmente se reconoce en los tratados la fuente única del derecho internacional; por otro lado y como consecuencia de lo anterior, el Constituyente mexicano reconoce la incorporación de las normas contenidas en los tratados dentro del sistema jurídico y las hace vigentes siempre y cuando cumpla con los requisitos que la misma establece.

Cabe mencionar que la doctrina internacionalista tradicionalmente ha explicado las relaciones entre las normas del derecho internacional con las del derecho interno a través de dos grandes grupos de teorías. La primera es una actitud abierta (teoría monista) y la segunda es una cerrada con respecto al derecho internacional (teoría dualista); esta última fue concebida por Triepel y seguida por la doctrina italiana (Anzilotti, Donati, Gemma, Perassi, Morelli, Mónaco), consiste en concebir el orden jurídico internacional y el nacional como dos dominios separados, independientes y

⁶⁵⁶ Ejecutoria, registro 6353, novena época, S. J. F. y G., Pleno, tomo XI, marzo de 2000, p. 442.

originarios. De esta forma la Constitución mexicana adopta la tesis monista con la particularidad de considerar como vigentes sólo las normas que estén de acuerdo con los mismos mandatos constitucionales.

Los países sajones, Inglaterra y los Estados Unidos, desde hace mucho tiempo, son los que han aportado mayores luces jurisprudenciales a esta cuestión. Desde un principio priva la regla *the international law is a part of the law of the land* (el derecho internacional es una parte del derecho del país). Es innegable que la tendencia mundial es la aceptación del derecho internacional como parte del interno y entonces, el problema se reduce más bien a determinar la forma en que las normas del derecho internacional se incorporan al derecho positivo de un Estado y a la jerarquía que éstas tienen en relación con la demás normas del sistema.

El dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación la única reforma que ha sufrido dicho artículo, introduciéndose las siguientes modificaciones: una primera, de estilo, al cambiar la terminología de "hechos que se hicieren", referente a los tratados internacionales, por la considerada más técnica de "celebrados y que se celebren"; y una segunda modificación, relativa a la corrección de que los tratados deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso, sino del Senado (artículo 76, párrafo 1o.); y una tercera, referente al hecho de que los tratados internacionales deben "estar de acuerdo con la Constitución" para poder ser considerados como Ley Suprema, exponiéndose los siguientes motivos:

"... Comentemos por último la reforma al artículo 133, que dice: 'Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes de los Estados.'. La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución sería difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente, decidir cuál de las dos disposiciones debe

prevalecer. Por esto de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución. ..."

Estos fueron los únicos razonamientos expresados por los Senadores para justificar la reforma al artículo 133 de la Ley Fundamental. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación gramatical de la primera parte del artículo citado, para considerar que un tratado sea, junto con las leyes emanadas de la Constitución y que sean aprobadas por el Congreso de la Unión "la Ley Suprema de toda la Unión", es menester que se satisfagan dos requisitos formales y uno de fondo: los primeros se hacen consistir en que el tratado esté o sea celebrado por el presidente de la República y aprobado por el Senado. El requisito de fondo consiste en la adecuación de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental. En relación con los requisitos formales que hablan de la incorporación del derecho internacional al positivo de nuestro país, al que doctrinariamente se le denomina se describen dos procedimientos: el ordinario, donde la adaptación se hace por medio de normas internas (constitucionales, legislativas, administrativas, etc.), y el especial, también llamado de remisión, el cual implica que la regla de derecho internacional no se reformula, simplemente los órganos del Estado ordenan su cumplimiento, el cual tiene dos variantes: requisito de orden de ejecución en el caso de tratados y el procedimiento automático en tratándose de costumbre internacional. Sin embargo, en el caso del derecho internacional convencional debe atenderse también a las disposiciones del propio tratado sobre el particular.

Recapitulando, en materia de adaptación del derecho internacional al interno, el procedimiento especial es el predominante. La adaptación (también por remisión) del derecho internacional convencional, requiere de un acto ad hoc. Dicho acto es la orden de ejecución, que consiste en la manifestación de la voluntad de que el tratado sea cumplido, aplicado en el interior del Estado. Esta orden se expresa en fórmulas como: "para su debida observancia ..." que acompañan la reproducción (que no reformulación, porque es reenvío) del tratado. Regularmente la orden de ejecución está contenida en un decreto o en una ley, de tal suerte que precede a la entrada en vigor del tratado, entrada que según su naturaleza, se verificará en el momento del cambio de los instrumentos de ratificación o del depósito de un cierto número de ratificaciones, de acuerdo con lo explicado.

Respecto al sistema de adaptación en México, se opta por el especial, ya que debe ser un decreto del presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación, donde se dé a conocer que un determinado tratado ha sido aprobado por él mismo y por el Senado, tal como lo establece el artículo 70 de la Constitución que ordena:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto). ...

La recepción del derecho internacional contenido en los tratados en nuestro país, depende también del requisito de fondo de que "estén de acuerdo con la misma ...", la expresión por sí misma resulta poco afortunada, sin embargo, la teleología de la norma, como se desprende de los antecedentes descritos de la reforma de mil novecientos treinta y cuatro, parten de la reafirmación del principio de supremacía constitucional, esto es, que el tratado no transgreda disposiciones constitucionales. Sin embargo, la interpretación gramatical puede llevarse al extremo de considerar que sólo lo que se encuentre dentro de los límites expresos de la Constitución podrán ser aceptadas como normas del derecho internacional vigentes en México. Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales y que por no estar dentro de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho.

Con la finalidad de ilustrar los razonamientos esgrimidos, es preciso señalar que México es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mil novecientos sesenta y nueve, en vigor desde el veintisiete de enero de mil novecientos ochenta, y ratificada por nuestro país el veinticinco de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro. En efecto, la Convención de Viena contiene varios preceptos que aclaran la posición de la comunidad internacional frente al conflicto entre una norma de derecho internacional convencional y el derecho interno de un Estado determinado; entre los artículos más importantes sobre el particular destacan:

"Parte III. Observancia, aplicación e interpretación de los tratados. Sección 1. Observancia de los tratados. Artículo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Artículo 27. El derecho

interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46. ... Parte V. Nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados ... Sección 2. Nulidad de los tratados. Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe ..."

Como se puede apreciar de los artículos transcritos, la Convención de Viena acepta en principio la tesis monista-internacionalista, sin embargo, acepta una excepción consistente en violación a disposiciones de importancia fundamental, tal es el caso evidentemente de las normas constitucionales. Desafortunadamente la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de mil novecientos noventa y dos y en vigor al día siguiente, no contempla el supuesto, limitándose a establecer el otorgamiento de plenos poderes por el presidente de la República (artículo 3o.), el trámite de sometimiento del acuerdo internacional a la aprobación del Senado (artículo 4o.), el requisito de publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 4o.), los mecanismos de aceptación del tratado (artículo 5o.), la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la materia (artículos 6o. y 7o.) y la resolución de controversias legales (artículos 8o. a 11).

Una vez sentados los requisitos de forma y fondo necesarios para la recepción de los tratados internacionales, conviene clarificar la situación de la jerarquía de estas normas. Persistentemente se ha formulado doctrinalmente la interrogante respecto a la jerarquía de la normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión" parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada con el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la

Unión, y los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.

El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, dentro de ellas destacan las siguientes: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante esta diversidad de criterios, esta Corte Constitucional percibe que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, el que por medio de su ratificación obliga a las autoridades de los Estados.

Otra consideración importante para determinar la jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior la interpretación del artículo 133, nos lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual textualmente ordena:

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En la aplicación concreta de los razonamientos vertidos en las líneas precedentes, conviene destacar también la supremacía de los tratados frente a la legislación local. Esta posición ha sido soportada por las diversas teorías asumidas por

los principales constitucionalistas mexicanos, las que plantean la superioridad de los tratados frente a la legislación local. Esta situación se ve reforzada no sólo por la fuerza normativa que representan los compromisos internacionales, sino sobre todo por el hecho de que es suscrito por el presidente de la República en su carácter de jefe de Estado y la participación del Senado en el proceso que, como se mencionó, representa la participación de las entidades federativas en el proceso de incorporación de un compromiso internacional al derecho positivo mexicano. Cuando surgen conflictos entre lo prescrito por las normas de derecho interno y del derecho internacional adoptado como vigente, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, debe partirse de la base del nivel jerárquico de la norma en cuestión y sobre todo al mandato que la Constitución establece sobre el particular; un tratado tendrá la jerarquía que expresa o tácitamente la propia Ley Fundamental le dé. Aunque como ha quedado demostrado en las líneas anteriores, los tratados conforman el segundo nivel jerárquico e incluso por encima del derecho federal y el local.

Como se manifestó, el artículo 133 de nuestra Constitución adopta lo que la doctrina internacionalista ha denominado una posición monista-internista o nacionalista, esto es, que condiciona la vigencia del derecho internacional a su adecuación con la Constitución del país. Por otro lado, ha quedado precisado que la jerarquía normativa de los tratados corresponde al segundo rango o nivel, inmediatamente después de la propia Constitución; de esta forma, los tratados se encuentran por encima del derecho local.

Del contenido de la ejecutoria anterior se desprende la siguiente tesis de jurisprudencia, que es el nuevo concepto de tratados internacionales que tenemos y que rige al derecho mexicano.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la

Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ Tesis de Jurisprudencia P. LXXVII/99, registro 192867, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, noviembre de 1999, p. 46.

Las ventajas que representa ubicar a los tratados sobre las leyes federales, es que en el derecho extranjero en variadas ocasiones se reconocen derechos fundamentales que la propia Constitución no consagra y en consecuencia, menos las leyes federales. Así, los derechos fundamentales reconocidos en los tratados deben materializarse en la practica cotidiana, y si el Juez está en posición de que una ley federal contraviene un tratado, pero éste no lo hace con la Constitución, tiene obligación de aplicar el tratado.

La resistencia de los tratados ante las leyes federales, llevó a nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideramos, a pronunciar la tesis que aquellos ocupan una posición superior a éstas, de modo que vendría a construir un escalón infraconstitucional y supralegal, esto es, un escalón entre la Constitución y la Ley.⁶⁵⁸ La jurisprudencia de la corte es aceptable, no porque doctrinalmente así deba de serlo, sino porque francamente da matices una apertura transnacional y evita un nacionalismo absurdo del siglos pasados.

Así, la compleja relación entre los tratados y la leyes es más fácil de entender si se toma en cuenta que las relaciones entre las normas no vienen determinadas únicamente por el criterio de validez, sino también por reglas acerca de la aplicación y eficacia, que ambos criterios pueden combinarse. En efecto, las relaciones de los tratados y las leyes expedidas con anterioridad a éste, se deben articular sobre la base de la validez, equiparando leyes y tratados cuando estos han sido aprobados plenamente, dando prioridad al tratado no por la jerarquía de normas, sino por la validez de su contenido de justicia. Recordemos que un tratado no puede ser modificado por una ley federal, pero eso no significa que la ley contraria a un tratado en vigor sea nula, sino tan sólo que el tratado prevalece sobre ella. Por eso, la inderogabilidad del tratado por la ley es una particular resistencia en cuanto no conlleva, la nulidad automática de la ley posterior contraria al tratado.

Los tratados una vez aprobados quedan equiparados a la ley, en lo que se refiere al control de constitucionalidad, y puede impugnarse en amparo indirecto su contenido o proceso de formación, ante los Juzgados de Distrito.

Gozan pues, de un estatus particular en el ordenamiento interno, en especial en sus relaciones con las leyes federales, por lo que nos parece razonable que se les

⁶⁵⁸ De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes.*, 2ª edición, 4ª reimpresión, Barcelona, Ariel, 1995, p. 125.

conceda fuerza activa frente a la ley, en la medida que ello no podría significar la quiebra del principio de autogobierno democrático organizado a partir de la división de funciones de los órganos originarios del Estado.

El problema social y jurídico radica en que los tratados son poco conocidos por la población en general, entre los que se encuentran aquéllos encargados de aplicar el derecho. Luego, los criterios jurisprudenciales que sobre el tema se han dado, evidencian una nueva política de apertura y congruencia que trata de dar eficacia y reconocimiento a los diversos actos y compromisos regidos por el derecho internacional,⁶⁵⁹ pero que ello no evita su cuestionamiento por la vía de control constitucional.

C. La regulación nacional de los tratados. No basta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determine en términos generales el proceso para la formación de un tratado; es importante que dicho concepto se vea desarrollado en una norma federal.

En este orden, el Ejecutivo Federal envió iniciativa de ley a la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1991, para la aprobación de la **Ley Sobre Celebración de Tratados**, donde se propuso los lineamientos tendentes a asegurar que los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales respeten los derechos que los individuos gozan de acuerdo a nuestra Constitución, como es la garantía de audiencia, el debido ejercicio de sus defensas y la composición imparcial de los órganos decisorios.

De la exposición de motivos que dio origen a dichas normas, se aprecian los siguientes argumentos, que en resumen transcribimos la parte que resulta trascendente:

La política exterior es un medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado Mexicano en un mundo que vive transformaciones profundas. La fortaleza y la soberanía de México no se agotan hoy en sus fronteras sino también deben hacerse valer fuera de nuestro territorio, en el marco de la interdependencia y la globalización. De esta manera, los tratados se han constituido en el principal instrumento de cambio

⁶⁵⁹ Tron Petit, Jean Clude, *La Aplicación de los Tratados Internacionales por los Tribunales Mexicanos – El Papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, U.N.A.M. – The American Society of International Law, 1997, p. 158.

del Derecho Internacional Público para la cooperación entre los Estados. A través de los derechos y obligaciones pactados en los tratados, los Estados ejercen su soberanía a efecto de lograr que sus relaciones se lleven a cabo bajo bases normativas imparciales. Por ello, se propone regular tanto los tratados que celebre el Presidente de la República con representantes de Estados extranjeros y con los demás sujetos del Derecho Internacional Público, como los acuerdos interinstitucionales que celebren dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales.

Al tenor del texto constitucional, los tratados celebrados por el Presidente de la República deben ser sometidos a la aprobación del Senado de conformidad con el Artículo 76, fracción 1, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa recoge dicho mandamiento constitucional, así como las definiciones de diversos conceptos incorporados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por México en 1974, y en la Convención de venta sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986, ratificada por México en 1988.

Así, un tratado es definido como un convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, va sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación. En la actualidad México es parte de varios cientos de tratados, bilaterales " multilaterales, pactados con Estados extranjeros y con organizaciones internacionales. sobre prácticamente todas las áreas de la cooperación internacional.

El acuerdo interinstitucional es definido como el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación.

Un acuerdo interinstitucional obliga a las partes firmantes según el Derecho Internacional Público, pero a diferencia de los tratados, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado, pues no son Ley Suprema de la Nación, y en contraste con contratos internacionales privados no son regulados por reglas del Derecho Internacional Privado. Los acuerdos interinstitucionales son hoy día un fenómeno jurídico en todos los países, cuyo origen se debe a las exigencias, siempre crecientes,

de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos. La gama de actividades de numeración es muy amplia, abarca, entre otros, acuerdos en materia de radio y televisión, cuestiones aduaneras, asuntos culturales, de energía atómica, exportaciones, forestales, transporte marítimo, vivienda, enseñanza técnica, asistencia médica, seguridad social, turismo, pesca y narcóticos. Dicho de otra forma el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales está circunscrito a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

Este proyecto de Ley busca precisar la obligación de coordinar las acciones de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración tanto de tratados como de acuerdos interinstitucionales. Si bien cada autoridad es responsable de sus áreas sustantivas, en lo que toca a los compromisos internacionales del país, es necesario un control sistemático de los derechos y obligaciones internacionales para optimizar nuestros recursos y preservar los principios y preceptos fundamentales de nuestra política exterior. De esta manera, la política exterior se convierte también en un instrumento sistemático y congruente para el logro de los objetivos nacionales esenciales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Así, se complementa la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de intervenir en toda clase de tratados, establecida en el Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la correspondiente obligación de las dependencias y organismos descentralizados de informar a dicha Secretaría de sus acciones en materia internacional. Por lo tanto, se propone que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule una opinión sobre la procedencia de suscribir tratados y se le impone a dicha Secretaría la obligación de llevar un registro de los mismos.

La iniciativa que se somete, por su digno conducto al H. Congreso de la Unión busca así mismo, regular de modo específico los tratados o acuerdos interinstitucionales que contengan mecanismos internacionales para la solución de controversias legales.

La comunidad internacional, en la búsqueda de instrumentos para evitar que las controversias internacionales se deterioren y conduzcan a situaciones de arreglo difícil que pongan trabas a la cooperación entre los Estados, ha ido desarrollando un cuerpo de instituciones para resolver de modo pacífico prácticamente todo tipo de diferencias legales.

En las últimas décadas se han multiplicado distintas clases de tratados que contienen reglas para la solución de controversias. Unos crean métodos para el arreglo de diferencias por cuerpos especializados, tanto de carácter bilateral como dentro de

organismos internacionales, que resuelven controversias de carácter altamente técnico; otros persiguen revitalizar el arbitraje internacional al utilizarlo en nuevos campos. Bajo estas características del Derecho Internacional y ante el creciente número de actos jurídicos transnacionales donde ya no sólo los Estados sino también los particulares intervienen, México no puede permanecer al margen de la reciente tendencia universal.

Hay que enfrentar las condiciones cambiantes con una actitud nueva, ya que la modernización nos exige ser más eficaces para colmar nuestros propósitos. Es conveniente contar con un marco jurídico respetuoso de nuestra Constitución que nos permita negociar o incorporarnos a mecanismos modernos para la solución de controversias legales. Con esta preocupación, en este proyecto de Ley se proponen los criterios sistemáticos que deberán normar nuestras negociaciones internacionales relativas a controversias legales. Las relaciones de México con las demás naciones deben darse en un marco de igualdad y reciprocidad.

Las controversias legales internacionales que se regulan en la iniciativa que se somete a su consideración, son aquéllas en que son parte la Federación, personas morales o físicas mexicanas por un lado, y gobiernos, personas morales o físicas extranjeras u organizaciones internacionales por el otro.

Así mismo, el texto propuesto reconoce la capacidad de decisión soberana del Estado al prever que no podrán ser objeto de mecanismos internacionales de solución de controversias legales aquéllas en las que esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

En la iniciativa se proponen los lineamientos tendientes a asegurar que los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales respeten los derechos que los individuos gozan de acuerdo a la Constitución. como son la garantía de audiencia, el debido ejercicio de sus defensas y la composición imparcial de los órganos decisorios.

En los tratados relativos a los mecanismos internacionales para la solución de controversias, el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución en el orden jurídico interno, se haría extensivo al ámbito internacional para los nacionales mexicanos, lo que les permitiría acudir ante las correspondientes instancias internacionales para defender sus derechos. A partir del principio de reciprocidad internacional, en el orden jurídico mexicano se incorporaría el mismo derecho subjetivo para los extranjeros.

En el proyecto se sujeta la ejecución de las resoluciones jurisdiccionales que se emitan a través de los mecanismos internacionales, a la legislación nacional y a los tratados aplicables. Esta garantía es Ley Suprema de la Nación ya que se encuentra tanto en el Código Federal de Procedimientos Civiles respecto a sentencias, laudos

arbitrales privados y demás resoluciones extranjeras, como en diversos tratados multilaterales como son: la Convención de Nueva York de 1958 sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, a la que México se adhirió en 1971; la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional de Panamá de 1975, ratificada por los Estados Unidos Mexicanos en 1978; la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros de Uruguay, 1979, en vigor para México desde 1987; y la Convención Interamericana sobre Competencia en la Esfera Internacional para la Eficacia Extraterritorial de las Sentencias Extranjeras de La Paz, 1984, vigente para México desde 1987.

La iniciativa busca introducir el principio de la equidad para evitar que, en casos concretos, los nacionales se puedan ver en desventaja con respecto a extranjeros cuando se encuentren en una misma situación jurídica. Por ello se prevé que, cuando nacionales y extranjeros se encuentren en la misma situación jurídica, las resoluciones jurisdiccionales derivadas de la aplicación de los mecanismos internacionales pactados en los tratados, podrán ser utilizadas como pruebas en los casos de nacionales. Para estos efectos, son aplicables tanto el Código Federal de Procedimientos Civiles, como diversos tratados. entre los que se incluyen: la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, de Panamá, 1975, promulgada en 1978, y el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, de La Paz, 1984, en vigor en México desde 1987.

En los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos internacionales de solución de controversias, a efecto de garantizar que el interés nacional sea debidamente preservado, la iniciativa prevé que de conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombre a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos por parte de México en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

En síntesis, la presente iniciativa que someto al H. Congreso de la Unión, responde a la preocupación esencial del Gobierno de la pública por contar con un orden jurídico interno capaz de ofrecer soluciones eficientes a los requerimientos de una sociedad mexicana moderna y con proyección internacional, inserta en un mundo de relaciones complejas, en que la soberanía debe ser ejercida y reiterada en múltiples campos de actividad.⁶⁶⁰

⁶⁶⁰ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

La anterior exposición de motivos es elocuente en diferenciar que un tratado si es ley suprema del país, y por tanto, objeto de control constitucional; y que los acuerdos interinstitucionales, al no cumplir con las características de aquellos, deriven de un tratado o sin que así sea, no se les considera como normas y por tanto, no rigen el estado mexicano, en consecuencia, los actos que procedan de un acuerdo interinstitucional difícilmente se podrían impugnar por la vía del amparo, como si se tratara de un amparo contra leyes, porque no reviste ese estatus, lo que no significa que escape del control constitucional judicial.

Tocante al procedimiento para la celebración de los tratados, la Ley Sobre Celebración de Tratados, únicamente da lineamiento generales de la participación que tiene la Cámara de Senadores en su integración, y deja lo correspondiente al procedimiento interno a la ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Artículo 4o. Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante destacar que los tratados no sólo traen beneficios en el reconocimiento de derechos fundamentales para las personas de los países que lo celebran, pues en ocasiones, lo que ahí se acuerda, acarrea graves perjuicios a los gobernados de un país contratante, y es donde el amparo representa la forma más adecuada para el reclamo de la vulneración de las garantías constitucionales.

En el amparo se puede reclamar tanto el procedimiento de celebración de los tratados, aduciendo que no se cumplieron con las formalidades que establecen los numerales 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el contenido de los mismos, es decir, el producto del tratado, al igual que cualquier otra norma impugnada en esta vía. En la celebración de los tratados, según la Ley tiene que cumplirse con las siguientes etapas.

- Negociación.

- Adopción del texto
- Autenticación
- Manifestación del consentimiento
- Aprobación del senado
- Ratificación.
- Promulgación y publicación.

Cuando en el amparo se reclama la inconstitucionalidad de un tratado porque no se cumplieron con algunas de las formas indicadas, es procedente que en principio se pronuncie tal situación, y como consecuencia de la misma, la inconstitucionalidad del tratado, resultando innecesario alegar o considerar el contenido del mismo si por falta de forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinaría que es contrario a la Ley Fundamental.

TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TENOR DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 14 DE FEBRERO DE 1975). Conforme a lo dispuesto en los citados preceptos para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional debe acudir a reglas precisas que en tanto no se apartan de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada Convención, para interpretar los actos jurídicos de la referida naturaleza como regla general debe, en principio, acudir al sentido literal de las palabras utilizadas por las partes contratantes al redactar el respectivo documento final debiendo, en todo caso, adoptar la conclusión que sea lógica con el contexto propio del tratado y acorde con el objeto o fin que se tuvo con su celebración; es decir, debe acudir a los métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica. A su vez, en cuanto al contexto que debe tomarse en cuenta para realizar la interpretación sistemática, la Convención señala que aquél se integra por: a) el texto del instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos; y, b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; y, como otros elementos hermenéuticos que deben considerarse al aplicar los referidos

métodos destaca: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica posteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación; y, c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes; siendo conveniente precisar que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para realizar la interpretación teleológica y conocer los fines que se tuvieron con la celebración de un instrumento internacional no debe acudir, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de éstos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de éstos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda.⁶⁶¹

Sobre los tratados existen diversos criterios emitidos por Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en Salas, así como de algunos Tribunales Colegiados de Circuito, que refieren a la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos y el compromiso del Estado mexicano sobre su acatamiento, como son las siguientes: tesis aislada 2a. CLXXI/2002, Registro 185294, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 292. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL TENOR DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 14 DE FEBRERO DE 1975); Tesis de jurisprudencia VI.3o.A. J/22, registro 185291, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 695. Rubro: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. TIENEN COMPETENCIA PARA CONOCER DE AMPAROS EN REVISIÓN CONTRA LEYES FEDERALES CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA SOBRE EL TEMA, AUNQUE NO ESPECÍFICAMENTE SOBRE EL PRECEPTO RECLAMADO; Tesis de jurisprudencia P. XXXII/93, registro 205551, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 67, julio de 1993, p. 17. Rubro: RENTA, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA. NO EXISTE CONFLICTO ENTRE ESTA Y LA LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS DE AUTOR POR GRAVAR LA PRIMERA LOS INGRESOS QUE PERCIBEN LOS AUTORES POR LA EXPLOTACION DE SUS OBRAS (LEGISLACION VIGENTE EN 1991); tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/98, registro 206806, novena época, S. J. F. y G., tomo VII, marzo de 1998, p. 196. Rubro:

⁶⁶¹ Tesis aislada 2a. CLXXI/2002, registro 185294, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 292.

COMPETENCIA FEDERAL O CONCURRENTENTE EN UN JUICIO CIVIL. HIPOTESIS EN QUE SE PRESENTAN, TRATANDOSE DE CONTROVERSIAS SOBRE APLICACION DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES; tesis aislada 3a. LXXI/91, registro 206981, octava época, Tercera Sala, S. J. F., tomo VII, mayo de 1991, p. 36. Rubro: COMPETENCIA CONCURRENTENTE ENTRE TRIBUNALES FEDERALES Y LOCALES. EXISTE TRATANDOSE DE ASUNTOS CIVILES QUE VERSEN SOBRE LA APLICACION Y CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES Y SOLO SE AFECTEN INTERESES PARTICULARES; tesis aislada, registro 224632, octava época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo VI, segunda parte-1, julio a diciembre de 1990, p. 236. Rubro: PRUEBA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO ESTAN SUJETOS A.; Tesis aislada, registro 246977, séptima época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, S. J. F., tomo 217-228 sexta parte, p. 288, Rubro: ESTUPEFACIENTES O PSICOTROPICOS CONSIDERADOS ASI EN LOS CONVENIOS O TRATADOS INTERNACIONALES; Tesis aislada, registro 232259, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 193-198 primera parte, p. 161. Rubro: REVISION, RECURSO DE INCOMPETENCIA DEL PLENO SI EN LOS AGRAVIOS NO SUBSISTE PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD (TRATADOS INTERNACIONALES); tesis aislada, registro 232260, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 193-198 primera parte, p. 163. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS; tesis aislada, registro 250697, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 151-156 sexta parte, p. 195. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL; tesis aislada, registro 265855, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo tercera parte, XCVIII, p. 61. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES, AMPARO CONTRA LA APLICACION DE LOS; tesis aislada, registro 806117, quinta época, Primera Sala, S. J. F., tomo XCVI, p. 1639. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES, VALIDEZ DE LOS; tesis aislada, Registro 357864, Quinta Época, Tercera Sala, S. J. F., Tomo LII, p. 2409. Rubro: DOCTRINA JURIDICA ITALIANA, APLICACION DE LA; y la tesis aislada, registro 288606, quinta época, Pleno, S. J. F., Tomo VI, p. 43, de rubro: TRATADOS INTERNACIONALES, etcétera

Finalmente, lo que no puede reclamarse a través del juicio de garantías es la inactividad del la Cámara de Senadores para aprobar el tratado que haya celebrado el ejecutivo federal, pues en estos casos, no esta legislado sobre el tiempo que tenga ésta para realizar dicha actividad.

AMPARO MEXICANO. NO ES UN MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DIRECTA RESPECTO DE POSIBLE OMISIÓN O INACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DESARROLLO DE TRATADOS INTERNACIONALES. La posible ausencia de esa labor legislativa implicaría, en todo caso, precisamente una omisión del órgano legislador al no establecer medidas adecuadas para el debido cumplimiento de los compromisos de creación legislativa implícitamente asumidas en algunos tratados, pero es obvio que tal cuestión, aun en el supuesto de constituir alguna clase de incumplimiento (lo que aquí no se prejuzga, por cierto), resulta totalmente ajena a la materia aquí planteada, pues hoy por hoy, el amparo en México no constituye un mecanismo para impugnar directamente las posibles omisiones o inactividad legislativa por sí misma.⁶⁶²

4. Las leyes federales (artículo 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define que debemos entender por leyes, solamente refiere al proceso de creación, reforma, abrogación e interpretación encaminados aquéllas que revisten formal y materialmente tal característica. Sin embargo, absolutamente para nadie es aceptable olvidar la existencia de las leyes, y en consecuencia, se presume que todo mundo las conoce, por lo cual, aunque resulte que uno las ignoraba, le obligan lo mismo que si las hubiese conocido,⁶⁶³ por ello, la importancia de éstas.

Dentro del contexto general de leyes encontramos tanto a la Constitución como a los tratados, pero decidimos referirnos al concepto de identificación en este apartado, por la notoriedad en ambas denominaciones. Así, como preámbulo a nuestro estudio, la palabra ley proviene de la voz latina *lex* que, según la opinión más generalizada se deriva del vocablo *legere*, que significa "que se lee".

⁶⁶² Tesis aislada II.2o.P.74 P, registro 189935, novena época, Segundo Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, julio de 2003, p. 1024.

⁶⁶³ Costa y Martínez, Joaquín, *El Problema de la Ignorancia del Derecho*, Madrid, Civitas, 2000, p. 31.

Las leyes jurídicas, se encargan de regular conductas finalmente humanas, recordemos que ninguna ficción del Estado se mueve sin la intervención de las personas.

En el lenguaje jurídico, el término ley se encuentra empleado en dos sentidos radicalmente diversos, mejor dicho opuestos. En sentido formal, se llama ley cualquier acto o documento que – independientemente de su contenido normativo – emana del órgano legislativo, y que goza por eso de un peculiar régimen jurídico (en particular que sea eficaz *erga omnes*). En sentido material, se llama ley cualquier acto o documento que, independientemente del órgano del cual emana y del régimen jurídico que lo caracterice, exprese (o contenga) normas generales y abstractas.⁶⁶⁴

En el pensamiento jurídico occidental la palabra ley ha denotado siempre - aunque no exclusivamente, pues también remite a la idea de justicia, generalidades, etc.- una posición de superioridad, la procedencia de quien ostenta el poder supremo en la comunidad;⁶⁶⁵ entonces, al llamar ley, y no de cualquier otro modo a las normas del Congreso de la Unión, se reconoce en ellas la absoluta superioridad que tradicionalmente se considera que debía concurrir a una norma para que mereciera el nombre de ley, reservándose este nombre para las normas generales y excluye las categorías de particulares.

Sin embargo, la palabra ley es notoriamente ambigua. Los juristas que describen un sistema constitucional como el nuestro, se preocupan por restringir su uso para referirse sólo a las normas, cualquiera que sea su contenido o su extensión, dictadas por el Congreso (este significado de ley ha sido llamado formal). En cambio, los legos llaman ley a las normas dictadas por cualquier órgano: Congreso, presidente, ministros, intendente, etc., con las únicas restricciones de que sean generales y se las haya creado deliberadamente (este otro sentido de ley ha sido denominado material). También constituyen casos de creación deliberada de derecho las sentencias que pronuncian los jueces.⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ Gaustini, Ricardo, *op. cit.*, p. 113.

⁶⁶⁵ De Otto, Ignacio, *op. cit.*, p. 103.

⁶⁶⁶ Santiago Nino, Carlos, *Introducción al Análisis del Derecho*, 9ª edición, Barcelona, Ariel, 1999, pp.148-149.

Con vista de realizar en vía preferente la idea de libertad, surge el entendimiento de la ley como ley formal; para tratar de resolver el problema de la seguridad, surge el concepto de ley material; y ante la problemática que plantea la igualdad, se concibe a la ley como la ley general. El concepto de ley formal, deriva de una serie de previsiones constitucionales que sean garantía en la practica de moderación y protección suficientes a través de un adecuado sistema de frenos y contrapesos, de otra manera se convierte en puro formalismo encubridor y legalizador de ilegitimidades. A su vez, las características en sentido material, son los de generalidad, consistente en que no se determina individualmente a una persona su aplicación, como en el caso de las normas individualizadas y abstracción, porque regula al igual los casos que implica la realización de un supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma posterior que regule la misma conducta.

De ahí que el concepto de ley sea el de aquella norma – reguladora de las demás funciones del Estado – individualizadas por el Poder Legislativo del pueblo que así se autodetermina, lo que la vincula al concepto material de Estado de Derecho (la libertad y la igualdad necesariamente presente en este proceso de autodeterminación) y deja de ser una mera técnica de producción jurídica prescrita por el derecho positivo como se entiende a partir de un concepto formal de Estado de Derecho reducido a la igualdad formal frente a la ley, realizada sólo en momento de aplicación de ésta.⁶⁶⁷

Las leyes van acompañadas del principio de legalidad, referido a que se considera necesaria y por tanto existente la conexión entre Estado y Derecho, al margen de las circunstancias históricas y cualquiera que sea la forma que adopte. En este sentido, se estima que tanto la administración a través de sus actos, como los tribunales a través de sus resoluciones, están sometidos al ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de normas que de forma sistemática lo integran, pues ha medida que se desarrolla el estado de derecho, el principio de legalidad se sujeta al de juridicidad, que implica un doble sentido: el de admitirse que toda actuación debe ser conforme a

⁶⁶⁷ De Cabo Martín, Carlos, *op. cit.*, pp. 43-44.

Derecho y exigir que no basta cualquier norma sino la que reúna determinadas características para su cumplimiento.

Las funciones de todos los poderes del Estado al servicio de la garantía de derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su constitución de los derechos público correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial.⁶⁶⁸

En esta tesitura, todas las leyes, en teoría, deberían ser garantes del estado derecho, pero suele suceder que en ocasiones vulneran garantías constitucionales en la esfera jurídica de los gobernados, quienes para impugnarlas cuentan con el juicio de amparo. Posiblemente en este supuesto los legisladores olvidan que la ley se justifica por su fin social, que no es otro que el bien de la mayoría, teniendo la finalidad altísima de establecer y coordinar en beneficio del bien común;⁶⁶⁹ Sin embargo, cabe decir que no todas las leyes federales puede impugnarse de inconstitucional, como más adelante lo analizaremos.

A. El procedimiento legislativo. (Artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal; 55 al 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.)

En el sentido más amplio del término, se entiende por procedimiento legislativo o de elaboración de leyes todo el conjunto de los actos que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la ésta, pues todos ellos son por igual necesarios. Sin embargo, el aspecto central de todo ese conjunto de actividades es la elaboración de la ley en el Congreso General, esto es, el procedimiento mediante el cual se fija su contenido o, por decirlo de otro modo, se elabora la voluntad legislativa del Estado mexicano. Dentro de las funciones legislativas que lleva a cabo el Congreso General, es precisamente el proceso de

⁶⁶⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2000, pp. 856-857.

⁶⁶⁹ Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, 45ª edición, México, Porrúa, 2000, p.40.

creación de las leyes, regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

La importancia del proceso legislativo para nuestro estudio radica en que la falta de cumplimiento de una de las etapas constitucionales de integración, trae como consecuencia la inconstitucionalidad de la norma jurídica. Razón por cual los legisladores deben ser cuidadosos no sólo en el contenido de las leyes producto de este proceso, sino también en la forma de realización, desde la iniciativa hasta la publicación.

a. Iniciativa. El procedimiento legislativo ordinario comienza con la iniciativa o presentación de proyectos o proposiciones de ley ante cualquiera de las dos Cámaras, facultad que constitucionalmente se encuentra delimitada para ciertos órganos del Gobierno, como lo establece el artículo 71, de la Constitución Federal, que a la letra dispone:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La iniciativa de acuerdo al precepto anterior, únicamente corresponden a los órganos citados y a nadie más; y lo define la joven y bella doctora en derecho Susana Thalía Pedrón de la Llave, en los siguientes términos:

Es el derecho de presentar o proponer un proyecto o disposiciones que versan sobre alguna materia de interés común, por medio del cuál o de los cuales se mande o se prohíba algo en consonancia de la justicia y para el bien de los gobernados. La iniciativa de decreto se refiere al derecho de presentar o proponer un proyecto de preceptos o

disposiciones de carácter particular; es decir, que se refieren a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos.⁶⁷⁰

Luego, cualquiera de los órganos con facultad de iniciar leyes o decretos pueden enviarlos al Congreso de la Unión sobre materia federal, con las limitantes para la intervención de éstos que la propia Constitución Federal determina, como es el caso de la ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la federación, que únicamente puede enviarlas el ejecutivo federal; asimismo las facultades exclusivas de las Cámaras, pero no del Congreso de la Unión, porque hay materias que son de interés general y los Estados claramente pueden enviar iniciativas, como es, por ejemplo, tratándose de hidrocarburos, industrias y cinematografía; debemos aclarar que tales iniciativas de leyes federales no se traducen en que los Estados legislen localmente sobre estas materias, porque de acuerdo al artículo 117 de la Constitución Federal carecen de facultad para ello.

Así, la facultad de iniciativa de ley que corresponde al Presidente de la República es exclusiva e indelegable a los Secretarios de Estado aun en casos de emergencia; a su vez, la iniciativa de las Cámaras del Congreso de la Unión se realiza por medio de los grupos legislativos de las diversas instituciones políticas que la integran, en forma conjunta o separada; y por último, los Estados pueden enviar iniciativas de ley en forma conjunta o separada, al no haber prohibición al respecto. También dichos órganos pueden enviar iniciativas para reformar o derogar parte de la Constitución Federal, pues tratándose de reformas de tal envergadura lo que cambia es el procedimiento rígido subsiguiente de aprobación previsto por el artículo 135, de la Constitución Federal, sin que sea impedimento las iniciativas conjuntas, como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias.

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA. El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su Gobierno Interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también

⁶⁷⁰ *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, México, U.N.A.M., 1997, p. 218.

se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso.⁶⁷¹

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO PUGNA CON EL REQUISITO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL. El citado precepto, en sus fracciones I y II, consagra la facultad de iniciativa de leyes y decretos en favor del presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión. En consecuencia, si una iniciativa es presentada ante la Cámara de Diputados por las citadas autoridades de manera conjunta, no pugna con el requisito de legitimación para hacerlo, porque quedan colmadas las hipótesis de competencia para la iniciación de leyes y decretos, aun cuando los senadores pudieran carecer de facultades para actuar, pues no cabe duda que los restantes firmantes de la iniciativa si la tienen, por lo que no puede existir violación procedimental en ese sentido.⁶⁷²

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN NI, POR ENDE, CONSTITUYE TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes conforme al cual las funciones de producción de normas legales, ejecución de actos políticos y administrativos y resolución de controversias, se atribuyen, respectivamente, a órganos de poder específicos y distintos entre sí,

⁶⁷¹ Tesis de jurisprudencia P. LXIX/99, registro 193256, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 8.

⁶⁷² Tesis de jurisprudencia P. LXVIII/99, registro 193255, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 9.

destacando que por lo que toca a la función legislativa, por regla general debe ejercerse por un órgano colegiado, admite como únicas excepciones de carácter extraordinario los casos de suspensión de garantías individuales y regulación del comercio exterior, las cuales pueden ser ejercidas por el presidente de la República. Ahora bien, si la posibilidad de deliberar y aprobar normas constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto a que en aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria, siendo que su iniciativa por los sujetos autorizados por el artículo 71 constitucional solamente tiene un carácter propositivo, sin vinculación alguna con el resultado del debate y votación que al efecto lleven a cabo los legisladores pertenecientes a las Cámaras del Congreso de la Unión, resulta claro que el ejercicio de la facultad de iniciativa, de manera conjunta, por el presidente de la República y miembros de dicho Congreso, no constituye intromisión alguna en el ámbito de atribuciones legislativas del mencionado Congreso ni, en consecuencia, constituye violación al principio de división de poderes.⁶⁷³

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la iniciativa de ley por formar parte indisoluble del proceso legislativo puede impugnarse mediante el juicio de amparo, pero no es reclamable en forma aislada, pues para que ello suceda el proceso legislativo debió concluir y la norma jurídica estar vigente para determinarse su autoaplicabilidad o heteroaplicabilidad, es decir, la afectación real que el gobernado sufra en su esfera jurídica; y en consecuencia, el momento para impugnar la inconstitucionalidad de la misma, primeramente ante los Juzgados de Distrito y en revisión ante los Tribunales Colegiados o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda.

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por

⁶⁷³ Tesis de jurisprudencia P. LXVII/99, registro 193254, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 10.

el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.⁶⁷⁴

Sin embargo, no sólo corresponde a las autoridades precisadas por el artículo 71 de la Constitución Federal, la facultad de iniciativa de ley, pues el diverso 122, base primera, fracción V, inciso ñ, de la misma disposición, establece que también la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultad de enviar iniciativas de leyes al Congreso de la Unión, que vayan a regir a dicha entidad.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

...

⁶⁷⁴ Tesis de jurisprudencia P. LXIV/99, registro 193251, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 8.

En esa tesitura si el acto reclamado en el juicio de amparo constituye una ley expedida por el Congreso de la Unión, con aplicación únicamente en el Distrito Federal, habrá que llamarse a juicio de garantías también a la Asamblea de Representantes de esta entidad por ser la que propuso la iniciativa de Ley, y quien tiene interés que prevalezca.

Una cuestión de suma trascendencia radica en la iniciativa popular, que no esta consagrada en ningún artículo de la Constitución Federal, pero que el numeral 61, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos lo prevé, de la siguiente forma:

Artículo 61. Toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto que se trate. Las comisiones determinaran si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

En efecto, a nivel federal la participación de los ciudadanos puede encaminarse a enviar iniciativas de Ley a cualquier Cámara que integra el Congreso de la Unión, pero consideramos que dicho precepto rebasa la intención del Constituyente Originario al facultar a personas distintas de las precisadas por los artículos 71 y 122 de la norma fundamental, porque si esa hubiese sido la intención de aquél lo habría establecido en la propia Constitución Federal, y no mediante un reglamento votado por los integrantes del Congreso. Las iniciativas populares tienen el carácter de vía directa en algunas entidades federativas como Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; sin embargo, por la importancia que reviste creemos indispensable que estas facultades se establezcan en las propias Constituciones y no en Leyes orgánicas o reglamentos, porque crea incertidumbre jurídica. Además, si pretendemos fundar las iniciativas populares de leyes federales –hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – en los artículos 8º y 35 del ordenamiento citado, se corre el riesgo de confundir el ejercicio del derecho de petición y participación política, con las facultades reservadas a ciertos órganos originarios de gobierno, de características y naturaleza diversa.

Lo anterior, no significa que estemos en desacuerdo con las iniciativas populares a nivel local y federal, simplemente no compartimos se establezca en

normas de menor jerarquía de la propia Constitución, porque al no señalarse sus alcances puede repercutir en la modificación de la norma fundamental, aunque quien haga suya dicha iniciativa sea cualquiera de los grupos legislativos.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la actualidad carece de la facultad para iniciar leyes, contrario a lo que sucede con los Tribunales de algunos Estados; pero en los últimos dos años ha sido tema de debate la inconformidad de los Ministros con la Ley de Amparo, y se propuso un proyecto de iniciativa de Ley de Amparo que creemos es excelente en su contenido, pero incorrecto el planteamiento; por lo que antes de plasmar nuestro punto de vista al respecto, es necesario aclarar que lo hacemos con todo el respeto que tan noble proyecto de iniciativa merece, y las críticas son de corte académico cuya finalidad no es crear un debate estéril, por el contrario, prevenir situaciones que a la postre serían un lastre en la historia de nuestro derecho patrio. Para ello, vamos a partir de la postura del Ministro Don Juventino Víctor Castro Castro, que presenta un nuevo concepto de la división de funciones de los órganos del Gobierno que no compartimos en su totalidad, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación goza de un prestigio intachable que podría verse mermado.

Así que los Tribunales de los Entidades Federativas tengan facultades de iniciar leyes en el ramo de impartición de justicia o en cualquiera otra rama de competencia de las legislaturas locales, no es algo que pueda servir de base para considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación justifique por ello la imperiosa necesidad de situarse en tal posición, pues basta recordar que los Tribunales locales no ejercen funciones de órganos de control constitucional, no obstante que legalmente puedan conocer de algunos juicios de garantías en jurisdicción auxiliar o concurrente, porque en ambos casos no se ventila la inconstitucionalidad de leyes, sino actos privativos de la libertad o demandas que deben recibirse por falta de Juzgados de distrito en el lugar. Los antecedentes constitucionales de los Estados integrantes de nuestra República, en materia de iniciativa y formación de leyes, encomendadas también a los Tribunales locales a excepción de Guerrero y Quintana Roo, son:

Aguascalientes, en el artículo 30, fracción III de la Constitución señala: "La iniciativa, de leyes corresponde: III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos de su ramo...";

Baja California, en el artículo 28, fracción III de la Constitución se señala: "La iniciativa

de las leyes y decretos corresponde:...III. Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la Administración de Justicia..."; **Baja California Sur**, en el artículo 57, fracción IV de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar, reformar y adicionar leyes o decretos compete: ...IV. Al tribunal Superior de Justicia, en su ramo..."; **Campeche**, en su artículo 46, fracción IV de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:...IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su competencia..."; **Coahuila**, en el artículo 59, fracción III de la Constitución se señala: " El derecho de iniciar leyes compete:... III. Al Tribunal Superior, en materia de Administración de Justicia y Codificación..."; **Colima**, en el artículo 37, fracción III de la Constitución se señala "El derecho de iniciar leyes corresponde:... III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de Justicia..."; **Chiapas**, en el artículo 27, fracción III, de la constitución se señala: " El derecho de iniciar leyes o decretos compete:...III. Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su ramo..."; **Chihuahua**, en el artículo 68, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde :... III. Al Supremo Tribunal, en asuntos correspondientes al ramo de Justicia..."; **Durango**, en el artículo 50, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:...III. Al Supremo Tribunal de Justicia..."; **Guanajuato**, en el artículo 56, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes o decretos , compete:... III. Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones..."; **Hidalgo**, en el artículo 47, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes o decretos, compete:... III. Al Supremo Tribunal, en su ramo..."; **Jalisco**, en el artículo 16, fracción III de la Constitución se señala: "La iniciativa de leyes corresponde:...III. Al Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de Justicia..."; **Estado de México**, en el artículo 59, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes o decretos corresponde: ...III. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la Administración de justicia..."; **Michoacán**, en el artículo 36, fracción III de la Constitución se señala "El derecho de iniciar leyes corresponde:... III. Al Supremo Tribunal de Justicia..."; **Morelos**, en el artículo 42, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:...III. Al Tribunal Superior de Justicia en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la Administración de Justicia..."; **Nayarit**, en el artículo 49, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes compete:...III. Al Tribunal Superior de Justicia, solamente en asuntos del orden judicial..."; **Nuevo León**, en el artículo 100, fracciones IX y XI de la Constitución se señala: "Pertenece al Superior Tribunal de Justicia: ...IX. Hacer el reglamento para su Gobierno interior...XI. Iniciar ante la Legislatura las leyes, decretos o acuerdos que tengan por objeto mejorar la administración de justicia...";

Oaxaca, en su artículo 51, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes corresponde:... III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo administrativo y orgánico judicial..."; **Puebla**, en el artículo 63, fracción III de la Constitución se señala: "La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:...III. Al Tribunal Superior de Justicia en lo relacionado con la Administración de Justicia..."; **Querétaro**, en su artículo 51, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes y decretos compete: ...III. al Tribunal Superior de Justicia, solamente en asuntos del orden judicial..."; **San Luis Potosí**, en su artículo 37 de la Constitución se señala. "El derecho de iniciar leyes corresponde a los Diputados en ejercicio y al Gobernador del Estado; al Supremo Tribunal en asuntos de su ramo..."; **Sinaloa**, en el artículo 45, fracción III, de la Constitución se señala:"El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete: III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado..."; **Sonora**, en los artículos 53, fracción II y 54 de la Constitución se señala:"El derecho de iniciar leyes y decretos compete: ...II. Al Supremo Tribunal de Justicia...", y "El Supremo Tribunal solo podrá iniciar en el ramo de justicia."; **Tabasco**, en el artículo 33, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:...III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos de su ramo..."; **Tamaulipas**, en el artículo 64, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciativa compete: ...III. Al Supremo Tribunal de Justicia..."; **Tlaxcala**, en el artículo 46, fracción III de la Constitución se señala: "La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:...III. El Tribunal Superior de Justicia en asuntos del ramo..."; **Veracruz**, en el artículo 70, fracción I de la Constitución se señala: "Son iniciativas de ley o decretos, fracción I. Las proposiciones que dirigen a la Legislatura, el gobernador del Estado, las Legislaturas de los otros Estados, de la Federación, el Tribunal Superior de Justicia.."; **Yucatán**, en el artículo 35, fracción III de la Constitución se señala: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:...III. Al Tribunal Superior de Justicia en los asuntos de su ramo..."; **Zacatecas**, en el artículo 43, fracción III de la Constitución se señala:"Compete el derecho de iniciar leyes o decretos: .. III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado." ⁶⁷⁵

Discrepamos de la postura del Ministro Juventino Víctor Castro y Castro,⁶⁷⁶ cuando sostiene que por el hecho de tener facultades casi todos los tribunales del

⁶⁷⁵ Castro y Castro, Juventino Víctor, *La Posible Facultad del Poder Judicial para Iniciar Leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 42-45.

⁶⁷⁶ Hemos leído casi todas las obras de Don Juventino Víctor Castro y Castro, su participación en la discusión de los asuntos de gran relevancia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus votos particulares, lo que nos ha despertado incalculable admiración y respeto a un hombre honesto y comprometido con la procuración e impartición de justicia; pero humildemente ahora no estamos de acuerdo con él.

fueo común de los Estados, sobrevenga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la imperiosa necesidad de redactar su ley orgánica, aunque no fuera imperativa en forma autónoma de inmediato, sino pasando por el tamiz del Congreso; pues como dijimos en párrafos anteriores, los tribunales de los Estados no tienen la noble tarea de ser Tribunales de Control Constitucional, es decir, hasta ahora carecen de tales facultades; asimismo, resultaría un tanto aventurado pretender justificar que para gozar de dichas facultades la Ley tendría que pasar por el proceso legislativo ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ya que hasta hoy todas las leyes que revisten formal y materialmente tales características, deben infranqueablemente superar el proceso legislativo para que tengan plena validez, sin que pase desapercibida la facultad que el Presidente de la República tiene en términos del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y de la jurisdicción concurrente en algunos juicios de garantías.

Es cierto que el Poder Judicial de la Federación al aplicar la Ley Orgánica que lo rige, conoce con mayor claridad sus aciertos, defectos, lagunas y proclividades, pero no significa que por ello deba estar facultado para darse su propia ley, porque de ser así, el ejecutivo federal y los diversos organismos justamente exigirían lo mismo, prostituyendo la función legislativa. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como nuestro más Alto Tribunal, no está necesitada de pedir favor al Ejecutivo Federal o negociar ante Diputados y Senadores, que se escuchen sus puntos de vista para que éstos promuevan la iniciativa correspondiente, pues recordemos que la jurisprudencia, y últimamente, los Acuerdos Generales, han integrado lagunas del derecho y provocado mutaciones reglamentarias y constitucionales, sorteando los obstáculos legislativos; máxime que con la facultad de iniciativa la Corte dejaría de tener la imparcialidad que lo caracteriza, porque de llegarse a probar una norma enviada por ésta, que haya pasado sin adiciones de las Cámaras, estaríamos en presencia de normas perfectas, pues bastaría saber que Juez de Distrito tendría el carácter de declararla inconstitucional una norma con tales antecedentes o si la propia Corte lo haría en revisión, materialmente retrotrayéndose de lo que propuso.

Vayamos más lejos, si la posibilidad de iniciativa de leyes por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fuese restringida a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo, Ley Reglamentaria del artículo 105 DE LA Constitución Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, y todas aquellas en

las que tenga intervención aplicativa en el ramo de competencia; además que se le solicitara opinión respecto de los tratados o leyes de cualquier materia que pretenden formalmente presentar iniciativa los otros órganos de gobierno, llegaríamos al estado de normas perfectas, incuestionables y prejuizadas, donde el gobernado poco tendría que impugnar si la Corte formó criterio sobre su constitucionalidad, es decir, se convertiría en un filtro legal para que las iniciativas de ley que envió al Congreso y las que fueron sometidas a su consideración, fuesen constitucionales en su contenido desde el momento de su vigencia.

En la actualidad ningún miembro del Poder Judicial de la Federación es designado por el voto popular, ni uno sólo; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral y Consejeros Jurídicos, para su designación y nombramiento intervienen tanto el legislativo como el ejecutivo, y en el caso de los Magistrados Electorales, hasta la Corte; pero esto no se traduce que por no haber sido elegidos para ocupar tales honorables cargos a través de las urnas, en ocasiones verdaderas pocilgas políticas, carezcan de legitimidad y honradez, pues a través de los años el Poder Judicial de la Federación se ha distinguido y seguirá destacando por las resoluciones que emite, tendentes a la preservación del estado de derecho, sin negociación política o preferencia partidista, verdaderos tratados de derecho.

La Suprema Corte no se equilibra en sus facultades con los órganos Legislativo y Ejecutivo, porque se le autorice mediante reforma Constitucional a gozar de la facultad de iniciativa de leyes adjetivas de su ramo, con el candado de votación de las tres cuartas partes de los miembros presentes en la sesión respectiva del Congreso de la Unión para que estas fuesen aprobadas, porque seguiría en desventaja del Ejecutivo y Legislativo, en razón que el primero de éstos al formar parte ineludible de un partido político, seguramente sus iniciativas serían defendidas por los legisladores de su partido, y si la iniciativa deviene de un grupo legislativo, con mayor razón la defenderían en la más alta tribuna de la democracia política en México, quedando desprotegida la Corte de poder convencer a los legisladores del verdadero sentido de sus iniciativas, porque la igualdad también traería participación permanente de la Corte en sesiones de discusión de las leyes iniciadas, y no convertirse dicha participación en simple comparecencia como si se tratase de un Secretario de Estado, y escuchar las críticas irrazonadas, vulgares y silvestres de algunos legisladores.

Además, recordemos que mientras los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo menos son licenciados en derecho, llegan a trabajar trescientos treinta días al año con horarios verdaderamente casados, y comúnmente, duermen escasas horas pues el trabajo judicial es tan noble que demanda tiempo completo, para pretender cargarse de una facultad que en nada le perjudica tener o no, pues como ya se dijo, la jurisprudencia y Acuerdos Generales han sido llave para lograr la integración de las leyes ambiguas, para declarar la inconstitucional de leyes groseras a la Constitución, y la integración, organización, designación, y número de Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito. Por ello, no creemos que las iniciativa de reforma procédales que la Corte pudiese proponer se deje irresponsablemente en manos de juristas cuya relación con la función judicial es meramente teórica, a cargo de un cuerpo de asesores o tal vez a consultas nacionales, pues seguramente se discutiría democráticamente entre los Ministros de la Suprema Corte antes de enviarla y si la mayor parte de éstos no esta de acuerdo, esperarían a una nueva integración de la Corte para buscar consenso.

Entremos de lleno a la discusión judicial del por qué la Corte no debe tener facultades de iniciativa de leyes, aun en los casos de normas procesales y competentes a su ramo; primero, porque de aprobarse sus iniciativas con escasas adiciones o modificaciones por parte del Congreso, los artículos que resulten intocados serian inmaculadamente constitucionales desde el mismo momento de su vigencia, pues la Corte, carecería de credibilidad si con posterioridad al resolver un asunto que tenga que ver con dichos preceptos determina que son inconstitucionales. Segundo, la facultad limitada de iniciativa estaría demasiada reducida a una parte de las propias leyes orgánicas, reglamentarias y procesales, porque no sólo prevén cuestiones procesales si no de procedencia en las que se verían trastocados los órganos del Gobierno, sin que pase inadvertida la participación del Congreso en la aprobación de dicha iniciativa. Tercero, las iniciativas de la Corte estarían en desventaja con las iniciativas del Ejecutivo y Legislativo, porque los Ministros no están facultados para defender sus iniciativas ante el Congreso de la Unión. Cuarto, los Ministros desviarían el tiempo que por antonomasia tienen para juzgar y realizan con vocación, honestidad, integridad y lealtad, para convertirse en legisladores extremadamente limitados. Quinto. Los antecedentes de facultad de iniciativas de ley en las diversas Constituciones que han regido nuestro país, no justifica que ahora se pretenda volver

otorgar por ello a la Corte tal facultad, sí de las mismas no se advierte un participación destacada durante esos periodos. Sexto. Una iniciativa de reforma de la Corte difícilmente un Juez de Distrito o Magistrados de Circuito se atreverían a declarar su inconstitucionalidad.

Finalmente, por la importancia que reviste e inquietud que despierta, queremos abordar el tema de nuestro Alto Tribunal por el que ha determinado la improcedencia del recurso de revisión para alegar la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo aplicada por un Juez de Distrito, en lo que estamos completamente de acuerdo, porque no es la vía que para ello se haya determinado; pero entonces surge una pregunta ¿ante quien podemos alegar la inconstitucionalidad?, la respuesta no es sencilla, pues cuando el Juez Federal aplica la Ley de Amparo lo hace en función de órgano de Control Constitucional, y con base a la propia norma las resoluciones de éste no pueden combatirse por la vía del amparo, es decir, encontramos cerrada la puerta del amparo para los gobernados. Vuelve a surgir otra pregunta, ¿la ley de amparo es perfecta?, a lo que contestamos categóricamente que no, la Ley de Amparo puede tener matices de inconstitucional; y por tanto, debería idearse la forma que por excepción se analizara su constitucionalidad cuando así se reclame; recordemos que las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como medios de control constitucional, no están al alcance de los gobernados para impugnar la posible inconstitucionalidad de la Ley de Amparo, sino de los propios órganos de gobierno; lo que nos hace pensar que en la actualidad la Ley de Amparo es una ley federal incuestionable por los gobernados que sólo pueden hacer uso del amparo para reclamar esta clase de situaciones, digamos pues, que por el momento materialmente es una ley perfecta.

REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO MEDIANTE ELLA SE PRETENDE IMPUGNAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE AMPARO APLICADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA. No es jurídicamente posible que a través del recurso de revisión previsto en los artículos 83 y siguientes de la Ley de Amparo, se pueda impugnar ésta. En el sistema constitucional mexicano la impugnación de leyes por parte de los gobernados puede hacerse a través del juicio de amparo, por violación a las garantías individuales, de acuerdo con los lineamientos trazados por el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reglamenta la Ley de Amparo; esto es, por medio de la promoción de un juicio de amparo indirecto, en el que

impugnen en forma destacada la propia ley por su sola vigencia o por virtud del primer acto de aplicación; o mediante la promoción de un amparo directo contra una sentencia o laudo definitivo o resolución que ponga fin al juicio, en el cual dicha impugnación sólo será materia del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o reglamento, en la inteligencia de que la calificación por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia. El recurso de revisión, no se halla previsto en el sistema constitucional como una de las formas de control de la Ley Suprema sino, exclusivamente, como un medio técnico de optimizar la función jurisdiccional realizada por el juzgador primario en el juicio de amparo, por lo que es improcedente el recurso de revisión que pretenda impugnar la inconstitucionalidad de la Ley de Amparo aplicada en la sentencia recurrida. Lo anterior no significa que la Ley de Amparo quede fuera de control constitucional puesto que existen los medios a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, además del control difuso que excepcionalmente pueda ejercer esta Suprema Corte.⁶⁷⁷

A manera de reflexión, para reformar al Estado hay que estudiar al Estado reformado. De no hacerlo la experiencia acumulada no serviría para nada; ni para recuperar del pasado lo rescatable, ni para evitar del pasado lo equivocado. Además reafirmar no es refundar. Se reforma lo que ya está operando, para hacerlo mejor no se parte de cero. Un error de cálculo en este punto puede desencadenar, paradójicamente, una vocación y una acción conservadora de extrema dureza.⁶⁷⁸ En consecuencia, la iniciativa de ley al formar primera base del proceso legislativo, es obligado que la misma devenga de las personas que estén facultadas para ello, pues lo contrario resulta contrario a la propia Ley fundamental.

Finalmente, a excepción de la Ley de Amparo, todas las leyes constitucionales, como es el caso de la orgánicas, que señalan la actuación y facultades de un órgano federal; reglamentarias, que precisan como deben aplicarse los principios de la Constitución; y sociales, desarrollan la base de los derechos sociales garantizados en una Constitución,⁶⁷⁹ con independencia en la denominación que se les designe⁶⁸⁰ no

⁶⁷⁷ Tesis de jurisprudencia P. XCVI/98, registro 194946, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo VIII, diciembre de 1998, p. 260

⁶⁷⁸ Valadés, Diego, *La Reforma del Estado. Estudio Comparado. – Estado de Reforma y Estado Reformable*, México, U.N.A.M.- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, p. 613.

⁶⁷⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, F.C.E., 1993, p. 74.

⁶⁸⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 42ª edición, México, Porrúa, 1991, p. 85. El ilustre maestro sostenía que las leyes ordinarias representan un acto de

escapan del juicio de amparo como medio de control constitucional a efecto de cuestionarse su posible inconstitucionalidad.

b. Dictamen. Consiste en que una vez turnados los proyectos de ley a la Comisión⁶⁸¹ de dictamen legislativo correspondiente, toca al Presidente de la misma hacerse responsable que éstos pasen a su estudio, para lo cual deberá firmar el recibo de ellos en el "libro de conocimiento" respectivo, que cesará cuando los expedientes sean devueltos; posteriormente deliberan con relación a los proyectos de ley propuesto, introduciéndole las modificaciones o adiciones que se consideren pertinentes. En la practica, suele suceder que el presidente de la comisión turne el proyecto de ley a alguno de los miembros de la misma, para que éste elabore un proyecto de dictamen que luego someterá a votación en el pleno de la comisión, para su aprobación o rechazo,⁶⁸² los dictámenes se acompañaran de las exposiciones de motivos que sustenten la necesidad de creación, reforma o adición de las leyes propuestas; funciones que se encuentran previstas por los artículos del 65 al 94, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe decir, que a nuestro parecer la parte más importante de un dictamen legislativo favorable, es la exposición de motivos del por qué es necesaria la creación, reforma o adición de una norma jurídica, pues ahí se conoce el verdadero sentir del legislador, lo que allanará el camino de interpretación que los Tribunales federales realizan, si este opera al momento de aprobarse la norma; sin que pase inadvertido que constitucionalmente el dictamen no se establece como parte fundamental del proceso legislativo.

aplicación de preceptos constitucionales y las reglamentarias están condicionadas por las reglamentaria. Lo que parcialmente no compartimos, pues contrario a ello, las Leyes reglamentarias tienen su origen directo en la Constitución, en tanto que las ordinarias no siempre.

⁶⁸¹ El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, define a las Comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones legales y constitucionales; y enumera las Comisiones respectivas correspondientes a la Cámara de Diputados, y el artículo 90 de la norma citada, las Comisiones de la Cámara de Senadores. No debemos confundir estas comisiones con la Comisión Permanente.

⁶⁸² Serna de la Garza, José María, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Parlamentario*, México, McGRAW-HILL-U.N.A.M., 1997, p. 48.

c. Discusión. Es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, que consiste en la deliberación de la Cámaras sobre las leyes o decretos sometidos a su consideración, para aprobarlas o no, según lo aprecien. En este aparato habrá de ser cuidadoso, pues como veremos en párrafos posteriores, la discusión de una ley en ocasiones debe materializarse, por así ordenarlo la propia constitución, en una Cámara específica, como sucede con los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Lo anterior permite concluir, que los legisladores al cambiar materialmente tal normatividad, independientemente que el resultado de la ley llegase aprobar fuese el mismo, desatienden el mandato constitucional que prevé dicho proceso de discusión. Asimismo, el desarrollo de la discusión debe sujetarse a los lineamientos establecidos por los diversos 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta etapa del proceso legislativo encontramos diversos y variados procedimientos, que de no cumplirse violarían flagrantemente el artículo 72, inciso h), que literalmente dice:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalo y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

...

h) La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todo los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

...

La discusión se realiza en principio en la Cámara de origen, que fue donde se presentó el proyecto de ley o decreto, salvo aquellos casos en los que debe iniciar Cámara específica, necesitándose el *quórum* para enviarla a la Cámara que se desempeñará como revisora y donde también se discute la norma, que es más de la mitad del total de sus miembros: doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco

senadores, respectivamente; pero si debiéndose discutir en principio en la Cámara de Diputados esto no se hace, se corre el riesgo que la ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión, con el voto necesario y pudiendo ser constitucional de fondo, se declare inconstitucional por falta de cumplimiento en la forma que se realizó el procedimiento de discusión, como sucedió en la caso que ilustra la tesis de jurisprudencia posterior.

CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 8o. TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO A LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Suntuarios, ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE DISCUTIDO PRIMERO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

De acuerdo con el artículo 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la formación de leyes que establezcan contribuciones deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados, disposición que se encuentra reiterada en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el artículo 8o. transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, incorporado por la Cámara de Senadores, que estableció un impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, resulta inconstitucional por no haberse observado el procedimiento antes indicado. Dicha violación trasciende a la validez de la norma, porque se llevó a cabo en contra del texto expreso de la disposición primeramente citada.⁶⁸³

BIENES Y SERVICIOS Suntuarios, EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO CONTRA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE UN IMPUESTO A LA ENAJENACIÓN CORRESPONDIENTE (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL PRIMERO DE ENERO DE DOS MIL DOS).

Conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto que regula un tributo implica la protección de la Justicia Federal respecto de su aplicación presente y futura; sin embargo, cuando se trata del amparo concedido contra la disposición que establece los elementos de un impuesto indirecto de traslado obligatorio, como lo es el impuesto sobre bienes y servicios suntuarios previsto en el artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, deben tomarse en consideración diversas particularidades que derivan del hecho de que ese tributo no

⁶⁸³ Tesis de jurisprudencia P./J. 51/2002, registro 185420, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 5.

impacta, necesariamente, en el patrimonio del contribuyente, productor o comerciante, sino en el de un tercero, consumidor final (sujeto pasivo material), quien al adquirir el bien o servicio paga el tributo, en tanto que el contribuyente (sujeto pasivo formal), por disposición de la ley, únicamente traslada y entera el impuesto al fisco federal. En esa tesitura, procederá la devolución del referido impuesto enterado al fisco en cumplimiento del fallo protector y, en términos de lo previsto en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, siempre que se acredite ante la autoridad fiscal competente estar en uno de los supuestos siguientes: a) Cuando el contribuyente (sujeto pasivo formal) haya absorbido la carga tributaria con su propio peculio y, por ende, haya enterado el impuesto respectivo sin trasladarlo a los consumidores, b) Cuando el contribuyente haya trasladado y enterado la contribución y solicite la devolución directamente a favor de los consumidores finales perfectamente identificados que sufrieron la repercusión del tributo; y, c) Cuando el consumidor final o adquirente del bien o servicio de que se trate, haya obtenido resolución o sentencia firme del órgano jurisdiccional competente que le reconozca ese derecho. Por tanto, el comerciante o empresario, en las dos primeras hipótesis, y el consumidor final en la última, se encuentran legitimados para solicitar la devolución de las cantidades enteradas al fisco federal por concepto del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, con motivo de la concesión de la protección constitucional, la cual, además, dará lugar a que, en el futuro, cuando realicen la respectiva enajenación o prestación de servicios, no tengan la obligación de realizar el traslado correspondiente ni de cubrir el monto del referido impuesto.⁶⁸⁴

d. Aprobación. Es el consentimiento manifestado mediante el voto nominal⁶⁸⁵ de la mayoría de los legisladores de ambas Cámaras, en forma total o parcial o con las modificaciones que la Cámara revisora haya realizado, es decir, es el momento en que la voluntad de los legisladores se materializa en la aprobación de una ley o decreto, para efectos de que pase a estudio al Ejecutivo, y se proceda en los términos del

⁶⁸⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 52/2002, registro 185248, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVII, enero de 2003, p. 5.

⁶⁸⁵ La votación nominal consiste en que cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su nombre y apellido y dirá "sí" o "no", al mismo tiempo, un secretario apuntará los que aprueben y otro, los que reprueben. Luego uno de los mismos secretarios, preguntará en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y los presidentes. Asimismo, en segundo momento cada miembro de la Cámara deberá repetir nuevamente la operación anterior, pero respecto de cada uno de los preceptos del proyecto. Las económicas versaran siempre sobre resoluciones de la Cámara, y se hará poniéndose de pie los que aprueben y sentados los que la reprueben; las votaciones por cédulas serán para elegir a personas.

subsiguiente procedimiento legislativo, como lo determina el artículo 72, inciso a), de la Constitución Federal.

Artículo 72. . .

a). Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observación que hacer la publicará inmediatamente.

La aprobación tiene como peculiaridad que en ciertos casos bien establecidos por la propia Constitución, sobre todo tratándose de decretos, basta aprobación de la Cámara que tiene facultad exclusiva sobre dicha materia, para que el proyecto de iniciativa o decreto pase al ejecutivo federal, y lo trate en términos que la Ley Fundamental establece. Sin embargo, la aprobación no llega a concretarse si la Cámara revisora, en los supuesto que tengan que participar ambas, realiza modificaciones o la desaprueba en alguna de sus partes, pues en estos casos se envían a la Cámara de origen para su nuevo tratamiento, en términos del inciso e) del numeral citado, y de los diversos 135 al 145 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que por su trascendencia reproducimos el inciso de la norma constitucional.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o acondicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de los votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome consideración las razones de ésta, y por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su publicación. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en la sesiones siguientes.

e. Sanción. Es la facultad exclusiva e indelegable que tiene el ejecutivo federal, de aceptar totalmente, sin corrección alguna, ni de forma ni de fondo, la Ley o decreto que le envió el órgano legislativo, para su consideración, como lo establece el artículo 72, inciso b), de la Constitución Federal.

Artículo 72 inciso b). Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones al a Cámara de origen, dentro de los diez día útiles; a no ser que, corriendo el término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido el sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido

Empero, dentro de esta facultad encontramos la de "Veto", que es la objeción que el Ejecutivo considera tiene la Ley o decreto, total o parcialmente, con finalidad de cooperación entre ambos órganos de gobierno, procurando la responsabilidad en el contenido de la norma sea solidaria, de manera que con una doble aprobación sea más confiable.

Este procedimiento con todo y ser correcto, es insuficiente. En primer lugar, el presidente no dispone del llamado veto parcial, porque no puede promulgar una ley parlamentaria de cuyos puntos hayan sido rechazados. No obstante el veto parcial es de enorme utilidad para los presidentes. Además un presidente sólo puede vetar una ley aprobada por ambas Cámaras, pero no las resoluciones que haya aprobado una de ellas. Esto significa , que en México el Presidente de la República no tiene el poder de veto sobre la asignación del presupuesto, es decir, no puede vetar las enmiendas hechas por los diputados.

Un segundo tema se refiere a la conveniencia de que el Presidente tenga el derecho de veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar la ley. En mi opinión, si es deseable proteger a los Presidentes democráticos de las intromisiones parlamentarias, valdría la pena considerar la introducción de este veto sin condiciones. Pero aquí lo que me interesa señalar es que los tipos de que dispone el presidente en México deben ser mejorados y actualizados. Por otra parte me parece adecuada la disposición de que los vetos presidenciales puedan ser invalidados por una mayoría parlamentaria calificada de dos tercios.⁶⁸⁶

⁶⁸⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª edición, México, F. C. E., 2001, pp. 233-234.

Los razonamientos del Maestro Sartori, aunque acertados, en la actualidad en México resultan todavía no aplicables, porque la democracia comienza a dar frutos y otorgarle al presidente mayores facultades de las que ya tiene, sería tanto como convertirlo en un ultra poder. Luego, la facultad del veto parcial localizada se localiza en el inciso c), del diverso anterior, que a la letra dispone:

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez por la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Cuando esto sucede, también debe estarse a lo establecido por el diverso 135 al 145 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, devolviendo el proyecto de Ley o decreto a la Cámara de origen, para su análisis o reestructuración, surgiendo el requisito de las dos terceras partes de los votos para que pueda pasar nuevamente a la Cámara revisora, por ello si una norma se encuentra en esta hipótesis y no se contó al enviarlo a la revisora, con ese número de votos que para ello se requiere, se estaría violentando el procedimiento legislativo de forma, siendo inconstitucional la norma que entre en vigor si arrastra dicha situación.

Ahora bien, si quien desechó la norma fue el Cámara revisora, los pasos a seguir se encuentran previstos en el artículo 72, inciso d), de la Constitución Federal, como lo transcribimos enseguida.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al ejecutivo para efectos de su publicación; pero, si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones; inciso

Nótese, que en la parte final del inciso c), al igual del que nos ocupa, preestablece el derecho de "Veto" relativo, es decir, basta que la norma regrese y se cumpla con lo dispuesto en los anteriores incisos, para su aprobación inmediata, sin que el Ejecutivo pueda volver hacer uso de ese derecho. Además, el Ejecutivo Federal por disposición de la propia norma fundamental, esta imposibilitado para vetar la reforma constitucional y Ley Orgánica del Congreso de la Unión, como una excepción a dicha facultad.

VETO. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CARECE DE ESTE DERECHO EN EL PROCESO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. La interpretación congruente y relacionada de los artículos 72 y 135 constitucionales permite derivar que en el proceso de reforma constitucional el presidente de la República carece del derecho de veto, pues tal facultad se le otorga respecto de las resoluciones del Congreso de la Unión en que se deposita el Poder Legislativo Federal, el cual es esencialmente distinto a la combinación de órganos a los que se otorga la función reformadora de la Constitución, que se integra por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, de lo que deriva que las reformas constitucionales se realizan por órganos federales y locales con funciones excepcionales de rango constitucional, por lo que sería inadmisibles que el presidente pudiera vetar lo dispuesto por autoridades que son plenamente autónomas, además de que tratándose de la resolución del Congreso de la Unión, dado que conforme al artículo 135 constitucional ésta debe emitirse por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, el veto estaría superado de antemano al ser ésta la votación requerida por el artículo 72, inciso c), constitucional, para superar el veto del Ejecutivo. La improcedencia de la facultad de veto tratándose de reformas constitucionales se confirma, asimismo, con el hecho histórico de las disposiciones expresas en tal sentido existentes en las Constituciones anteriores a la vigente, pues así se consignó en los artículos 170 y 106 de la Constitución de 1824 y en las leyes constitucionales de 1836 y si bien, como excepción, se le otorgó tal facultad al Ejecutivo Federal en el artículo 202 de las Bases Orgánicas de 1843, el precepto relativo fue aprobado por un escaso margen, lo que revela que era extraña para el legislador mexicano la concesión de tal facultad al Ejecutivo Federal.⁶⁸⁷

⁶⁸⁷ Visible en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia P./J.40/2002, registro 20130, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002, p. 727. Voto de minoría de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza en contra de las sentencias mayoritarias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el viernes seis de septiembre de dos mil dos, al resolver las controversias constitucionales 48/2001 y 82/2001 y que se promovieron, respectivamente, por

f. Promulgación y publicación. (Artículos 70, 71 inciso a), y 89, fracción I, de la Constitución Federal). Lo primero significa reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida. Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia no legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.⁶⁸⁸ A su vez, publicación es el acto a través del cual, una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. El medio que tiene el poder público para dar a conocer una ley o un decreto es el Diario Oficial de la Federación.⁶⁸⁹

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció sustentando que ambas palabras son vocablos y pueden utilizarse indistintamente porque la Constitución no hace distinción; sin embargo, aún creemos conveniente expresar nuestro punto de vista, atendiendo a lo sostenido por Don Genaro David Góngora Pimentel, cuando se refiere al criterio de Don Guillermo Guzmán Orozco, a quien lo considera y aplaudimos plenamente tal distinción, que fue el mejor y más destacado Magistrado de Circuito;⁶⁹⁰ en los posteriores términos:

TERCERA CONCLUSIÓN. ¡Qué difícil es cambiar la jurisprudencia de la Suprema Corte! Una vez dictada todos la cumplen sin cuestionarla. La facultad de pensar se acaba. Los asuntos jurídicamente similares se prejuzgan. El funcionario judicial se vuelve autómatas y la ciencia jurídica se eclipsa.⁶⁹¹

Para evitar que esa facultad de pensar se acabe, atendemos a nuestra razón jurídica, y creemos, con apoyo en la propia Constitución que promulgar y publicar, aunque utilizados indistintamente por el Constituyente Originario, son conceptos diferentes, basándonos esencialmente en los razonamientos que sostuvimos en la

los Ayuntamientos de los Municipios de Santiago Amoltepec y de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, ambos del Estado de Oaxaca, en contra del procedimiento que culminó con las reformas, publicadas como constitucionales en materia indígena.

⁶⁸⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 222.

⁶⁸⁹ *Idem.*

⁶⁹⁰ *La Suspensión en Materia Administrativa, op. cit.*, pp. 62-63.

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 64.

tesis de licenciatura.⁶⁹² Esto es así, pues la Ley fundamental en el artículo 70, último párrafo, dispone que la Ley Orgánica del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación, para tener vigencia; por lo que podríamos llegar a la conclusión que de impugnarse la inconstitucionalidad de esta Ley, se llamaría a juicio a quien la publicó, que de acuerdo al diverso 27, fracción II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el Secretario de Gobernación, pues a este legalmente correspondió tal facultad de publicarla en el Diario Oficial de la Federación y no al Presidente de la República.

Por ello, no compartimos que dichos vocablos sean utilizados como sinónimos. Además, el artículo 11 de la propia Ley de Amparo, hace la distinción entre promulgar y publicar, como conceptos diferentes; asimismo, una norma promulgada, si se aplica a un gobernado sin que se le haya dado a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, es decir, que no se publicó, por dicho defecto adolecería de inconstitucional, lo que deja de manifiesto el riesgo que se corre de utilizar ambos vocablos como sinónimos. Al respecto existen diversas tesis de jurisprudencia y algunas aisladas, la primeras de aplicación obligatoria y tratan sobre el tema específico que nos ocupa, que por su importancia creemos conveniente reproducirlas.

PROMULGAR, PUBLICAR Y CIRCULAR LAS LEYES SON VOCABLOS SINONIMOS.

Si los términos en que está redactado el precepto de una Constitución Local conforme al cual se otorgan facultades al gobernador para promulgar, publicar y hacer circular las leyes que expide el Congreso Local, son similares al contenido de los numerales 70, 72, inciso a), 89, fracción I, de la Carta Magna, deben también estimarse como sinónimos los vocablos "promulgar, publicar y circular", con apoyo en la tesis sustentada por el Tribunal Pleno, visible en la página doscientos veinticuatro de los volúmenes ciento treinta y nueve a ciento cuarenta y cuatro de la Séptima Época, de rubro "PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES.", pues con fundamento en dicha tesis, la orden o facultad contenida en el precepto constitucional local, consistente en que el titular del Poder Ejecutivo haga circular las leyes del Congreso de la entidad federativa, no es otra cosa que la de promulgar o publicar formalmente la ley, por lo que ningún agravio se irroga con tener por inexistente un acto reclamado consistente en la

⁶⁹² Tesis intitulada, "*La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en Materia Administrativa*", con la que sustenté examen profesional el 25 de octubre de 1997, para obtener el título de licenciado en derecho.

"circulación" de una ley local, al haberse tenido como cierto el diverso acto relativo a la promulgación, ya que esos términos deben considerarse como sinónimos.⁶⁹³

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES. La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la Ley Fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.⁶⁹⁴

PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.

La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculden al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.⁶⁹⁵

⁶⁹³ Tesis de jurisprudencia 2a. XXVII/97, registro 199211, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo V, marzo de 1997, p. 490.

⁶⁹⁴ Tesis de aislada, registro 232553, séptima época, Pleno, S. J. F., volumen 139-144, primera parte, p. 224.

⁶⁹⁵ Tesis de jurisprudencia P. C/97, registro 198428, Pleno, novena época, tomo V, junio de 1997, S. J. F. y G., p. 162

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.⁶⁹⁶

La relevancia de la publicación de las leyes, en atención al principio de publicidad, es un requisito esencial para su existencia como norma, porque sólo a partir de ahí nace el deber, en sentido amplio, y produce efectos vinculantes para todos, y es a través de ésta que se determina la fecha de vigencia de aquella. De los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal, se llega a la conclusión que la publicación de un ordenamiento de observancia general en el Diario Oficial de la Federación, es el medio jurídico a través del cual se da a conocer la norma a la población, con el propósito que tenga conocimiento cierto de su existencia y pueda exigirse su cumplimiento por la autoridad, constituyendo la etapa final del proceso de creación de esta clase de disposiciones, teniendo el órgano emisor la facultad de señalar el día en que entrará en vigor, lo que frecuentemente realiza relacionándolo con la fecha de publicación.

LEYES, FUERZA OBLIGATORIA DE LAS, POR LA PROMULGACIÓN. La obligación, para los habitantes del país, de cumplir con la ley no debe existir sino hasta que conozcan los mandatos de la misma, y como es materialmente imposible que una ley promulgada en determinado lugar sea conocida en todo el país el mismo día de su publicación, el legislador ha establecido, en el Código Civil del Distrito, que para que se repute promulgada una ley en los lugares en que no reside la autoridad que hace la promulgación, debe computarse el tiempo de acuerdo con las distancias que existen entre la ciudad en que la ley se promulgó y las demás en que deba regir.⁶⁹⁷

⁶⁹⁶ Tesis de jurisprudencia 146, registro 389559, séptima época, Pleno, apéndice de 1995, tomo I, parte SCJN, p. 149.

⁶⁹⁷ Tesis de jurisprudencia 391, registro 389844, quinta época, Segunda Sala, tomo I, parte HO, apéndice 1995, p. 364.

PROMULGACIÓN DE LAS LEYES. No es humanamente posible exigir el cumplimiento de una disposición legal, si no ha podido llegar al conocimiento de las personas que deben ejecutarla; de ahí el principio de que la ley no puede ser obligatoria si no es conocida, y como no puede exigirse en cada caso, la comprobación de que la ley fue conocida, el legislador ha establecido la presunción de que la ley se conoce desde el día de su promulgación, en los lugares en que ésta se hace, o dentro de un plazo prudente que la misma ley fije, en los lugares en que no reside la autoridad que la promulgó; y aplicar una ley a actos realizados con anterioridad a su promulgación, importa una violación al artículo 14 constitucional. Ciertamente es que esta teoría permite que determinado precepto legal, dado para regir en determinado territorio, en un mismo momento, sea obligatorio en partes de éste, y no lo sea en otras; pero tal anomalía originada por nuestro sistema de legislación, es inevitable y debe ceder ante el cumplimiento estricto que debe darse al artículo 14 constitucional.⁶⁹⁸

LEYES, OBLIGATORIEDAD Y PUBLICACIÓN DE LAS. La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que para que la ley se repute debidamente publicada y sea, por lo mismo, obligatoria en un lugar y momento determinados, no basta su inserción en el Diario Oficial, sino que es indudable que se llenen los demás elementos que son necesarios para que pueda subsistir la presunción legal de que dicha ley ha llegado a conocimiento de todos, o sea aquellos que hacen posible este conocimiento, como el transcurso del tiempo necesario para que el texto legal pueda llegar al lugar donde debe regir, con la oportunidad indispensable para que materialmente pueda ser conocido. Exigir lo contrario es obrar contra la naturaleza humana y, por lo mismo, violar las garantías del artículo 16 constitucional. Hay que hacer resaltar que las leyes deben considerarse como publicadas no cuando lo son formalmente, por la fecha del Diario Oficial, sino cuando lo son realmente por haber sido puesto en circulación dicho Diario Oficial; y existiendo siempre la presunción de que su publicación real es su publicación formal, para destruir esa presunción se necesitan pruebas que de manera plena e indubitable engendren la convicción de que no han coincidido la publicación formal y la real de una determinada ley.⁶⁹⁹

No es óbice para que una ley federal o decretos carezcan de efectividad por el hecho que en términos del artículo 120, de la Constitución Federal, que impone a los

⁶⁹⁸ Tesis aislada, registro 327228, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXXI, p. 4922.

gobernadores de los Estados, dentro del que debe considerarse al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales; pues hacerlo, no quiere decir que tales leyes dejan de regir por su no publicación en una entidad federativa, supuesto que no es sanción constitucional, ya que sería facultativo para los gobernadores el cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales, por el solo hecho de no publicar estas en su territorio respectivo.⁷⁰⁰

Ahora bien, si al momento de publicarse una ley, cuya obligación esta a cargo del Secretario de Gobernación quien lo envía al director general del Diario Oficial de la Federación, que de manera directa se encarga de la impresión y publicación del periódico oficial, lo cual no se realiza en su contenido en los términos indicados por la propia ley que se dio a conocer, la circunstancia de que el referido secretario realice la publicación de la Fe de erratas al Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de una determinada norma, mediante la cual aclara el contenido de una parte de esta, no implica el ejercicio de una facultad legislativa, aun cuando en las etapas relativas a la iniciación y discusión de las reformas a dicho párrafo, no se haya señalado, de manera expresa.

Esto es así, porque no es suficiente para considerar que el secretario de Gobernación, motu proprio, alteró el texto de la ley mediante una fe de erratas porque, por una parte, el texto aprobado de la ley y el decreto promulgatorio sí precisan tal situación y la omisión de tal frase se debe a un error en la publicación propiamente dicha.⁷⁰¹

g. Iniciación de la vigencia. En nuestro derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia, el sucesivo y el sincrónico. El primero consiste en que la norma entra en vigencia en el término establecido por el artículo 3º del Código Civil

⁶⁹⁹ Tesis aislada, registro 384990, quinta época, Sala Auxiliar, S. J. F., tomo CXXIII, p. 1641.

⁷⁰⁰ Tesis aislada, registro 319860, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo CIII, p. 332, de rubro "LEYES VIGENTES, PUBLICACION DE, EN LOS PERIODICOS OFICIALES DE LOS ESTADOS" y tesis aislada, registro 292602, quinta época, Primera Sala, S. J. F., tomo CXXXII, p. 120, de rubro: LEYES FEDERALES, PARA QUE TENGAN FUERZA OBLIGATORIA EN LOS ESTADOS, NO ES REQUISITO INDISPENSABLE SU PUBLICACION POR LOS GOBERNADORES.

⁷⁰¹ Tesis asilada 2a. LXX/2001, registro 189712, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIII, mayo de 2001, p. 449, rubro: "FACULTAD LEGISLATIVA. NO LA CONSTITUYE LA PUBLICACION EFECTUADA POR EL SECRETARIO DE GOBERNACION DE LA FE DE ERRATAS CORRESPONDIENTE AL ARTICULO 247 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, RELATIVA A LA OMISION DE LA FRASE "DE PRISION" EN SU PRIMER PARRAFO, EN VIRTUD DE QUE SOLO SE DEBE A UN ERROR EN SU PUBLICACION."

Federal, que restablece que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. El segundo, en los lugares distintos del en que se publique el Diario Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc. Así, para que se reputen publicados y sean obligatorios, se necesite que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad. Sin embargo, ello en nada impide que sea el legislador quien señale periodos diferentes a los anteriores para la vigencia de las leyes o decretos, pues el artículo citado es de carácter potestativo más no prohibitivo.

LEYES. EL LEGISLADOR ORDINARIO CUENTA CON LA FACULTAD DE ESTABLECER EL MOMENTO EN QUE INICIA SU VIGENCIA. Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 71 y 72 señala a quiénes compete el derecho de iniciar leyes o decretos y el procedimiento que se sigue en las Cámaras de Diputados y Senadores para su formación, lo cierto es que no prevé regla alguna sobre el momento en que deba iniciar la vigencia de las leyes, ni de su articulado se deduce la existencia de un sistema sobre tal vigencia, por lo que es incontestable que esta materia puede ser regulada libremente por el legislador ordinario. En consecuencia, el hecho de que una ley haya entrado en vigor el mismo día de su promulgación, no vulnera disposición constitucional alguna, pues debe tomarse en consideración que la promulgación de una ley, no es otra cosa que su publicación formal, esto es, su finalidad consiste en lograr que las leyes sean conocidas por aquellos a quienes obligan y, naturalmente, los particulares no están obligados a cumplir lo prevenido en disposiciones que no han sido publicadas, por ende, el legislador ordinario cuenta con la libertad para establecer el momento en que inicia la vigencia de una ley, al no existir disposiciones constitucionales que le impidan establecer que el ordenamiento jurídico estará vigente a partir del día de su publicación oficial, aun cuando lo deseable es que una ley sea conocida por todos sus destinatarios antes de que cobre vigencia.⁷⁰²

LEYES FISCALES. SU ENTRADA EN VIGOR EL MISMO DÍA DE SU PUBLICACIÓN, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 70 Y 71 DE LA LEY FUNDAMENTAL. El artículo 7o. del Código Fiscal de la Federación dispone que las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general,

⁷⁰² Tesis de jurisprudencia P. XLV/2002, registro 185372, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 13

entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior; sin embargo, el hecho de que los propios ordenamientos establezcan que aquéllas entrarán en vigor el mismo día de su publicación no transgrede los artículos 70 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, por un lado, la inconstitucionalidad de una norma surge de su contradicción con un precepto de la propia Constitución Federal y no de su oposición con otras leyes secundarias y, por otro, porque la *vacatio legis* no está contemplada como una fase esencial del procedimiento legislativo, por lo que la materia puede ser regulada libremente por el legislador ordinario. Además, la promulgación de la ley no es otra cosa que su publicación formal, cuya finalidad es lograr que las leyes sean conocidas por aquellos a quienes obligan, de modo que no están constreñidos a cumplir lo prevenido en disposiciones que no han sido publicadas, de manera que si bien el legislador ordinario cuenta con la libertad para establecer el momento en que inicia la vigencia de una ley, resulta evidente que jamás podrá determinar que su vigencia sea anterior a su promulgación; empero, ninguna disposición constitucional le impide prever que el ordenamiento jurídico estará vigente a partir del día de su publicación oficial.⁷⁰³

IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMÓ, ADICIONÓ Y DEROGÓ DISPOSICIONES DE DIVERSAS LEYES RELACIONADAS CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, ENTRE ELLAS, LA LEY DE EXPROPIACIÓN, NO VIOLA ESA GARANTÍA INDIVIDUAL, YA QUE ÚNICAMENTE PRECISA EL MOMENTO A PARTIR DEL CUAL SE APLICARÁ. El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como garantía individual que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, es decir, que las disposiciones contenidas en las leyes no deben aplicarse hacia el pasado, afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo; asimismo, en relación con la figura de la retroactividad, existe otra denominada "ultra actividad" de la ley, que consiste en que la norma, a pesar de haber sido derogada o abrogada, se sigue aplicando a hechos o actos que se producen con posterioridad a la iniciación de la vigencia de la nueva ley, pero respecto de los cuales el legislador estima que deben ser regidos por la anterior, lo que implica que para ellos sigue teniendo vigencia. En ese tenor, el artículo tercero

⁷⁰³ Tesis aislada 2a. CIV/2003, registro 183503, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 333.

transitorio del decreto que reformó, adicionó y derogó disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre ellas, la Ley de Expropiación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres, no viola la garantía individual referida, pues en aquel numeral se dispone que la reforma al artículo 10 de la Ley de Expropiación se aplicará a las expropiaciones que se realicen a partir de la entrada en vigor del propio decreto, esto es, dicha disposición no vuelve al pasado modificando una situación favorable a un gobernado creada por la ley anterior, sino que sólo precisa el momento a partir del cual se aplicará la norma, de manera que la ultra actividad del referido artículo 10 es consecuencia lógica del mencionado numeral tercero transitorio, puesto que a las expropiaciones ordenadas con anterioridad les tendrá que seguir siendo aplicable ese dispositivo, que si bien para las expropiaciones decretadas con posterioridad a la entrada en vigor del decreto ya no estará vigente, continuará estándolo para las dispuestas con anterioridad.⁷⁰⁴

Ahora bien, cuando la norma ya se publicó el periodo que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina como *vacatio legis*. Aquella responde a la idea que debe haber un termino durante el cual quienes estan obligados a cumplir la ley pueden enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente. Transcurrido este plazo, la ley obliga para todos los que se encuentren en su hipótesis normativa, haciéndose evidente el principio de que la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento. Durante este periodo no obstante que el gobernado se sitúe en la hipótesis de la norma, la misma no le causa perjuicio para efecto del juicio de garantías y por tanto, habrá de esperarse que aquella cobre plena vigencia para materializar su interés jurídico acudiendo a los tribunales federales en reclamo de la inconstitucionalidad de la misma.

VACATIO LEGIS. La *vacatio legis* es el lapso de tiempo que debe existir entre la publicación de una norma legal y su entrada en vigor, ello con el objeto de que la ley pueda ser conocida suficientemente, antes de que adquiera fuerza obligatoria.⁷⁰⁵

⁷⁰⁴ Tesis aislada 2a. LVII/2002, registro 186926, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., Tomo XV, mayo de 2002, p. 302.

⁷⁰⁵ Tesis aislada I.6o.C.30 K, registro 199994, novena época, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tomo IV, diciembre de 1996, S. J. F. y G., p. 479.

VACATIO LEGIS. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO. Cuando para la iniciación de vigencia de un dispositivo existe el período que la doctrina denomina *vacatio legis*, durante él los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico suficiente para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a los particulares a cumplirla, en razón de que durante dicho período la ley no puede ser obligatoria. En consecuencia, si un particular se dice afectado por los efectos autoaplicativos de la norma, carece de interés jurídico para reclamarla en amparo antes de su entrada en vigor.⁷⁰⁶

A todo lo anterior y para concluir este apartado, merece relevante interés enfatizar que las normas jurídicas se puede reclamar su inconstitucionalidad de dos formas, la primera, cuando el proceso legislativo por el que se formó no se llevó a cabo en términos de lo establecido en la Constitución Federal. La segunda, que habiéndose cumplido con ello la norma es inconstitucional por contraponerse con algún o algunos preceptos que contempla nuestro máximo cuerpo normativo, como podría actualizarse al encontrarnos con leyes fiscales que no cumplan con la garantía de proporcionalidad o equidad previsto por la fracción IV, del artículo 31, de la Ley Fundamental; que se trate de leyes de aplicación retroactiva en perjuicio de personas que tienen derechos adquiridos oponibles; leyes privativas contrarias al artículo 13 de la Ley Fundamental, es decir, aquellas que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y, se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos a los que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Por ejemplo, sería privativa aquella ley que desaparece después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano; cuando menciona individualmente (nominalmente) a las personas a las que se va aplicar, etcétera.

5. Decreto legislativo, delegado y administrativo. (Artículos 72, 131, párrafo segundo, y 27, 89, fracción I, y 92 de la Constitución Federal. Procedencia 103, fracción I, 107, fracción VII, de la norma citada; y 114, fracción I, de la Ley de Amparo.)

⁷⁰⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/96, registro 200434, novena época, Primera Sala, tomo III, enero de 1996, S. J. F. y G., p. 25.

En principio habrá que diferenciar entre los decretos expedidos por el órgano legislativo y ejecutivo, cuya naturaleza y procedimiento son diversos, aunque en ambos casos pueden llegar a ocasionar perjuicios en la esfera jurídica de los gobernados y consecuentemente son susceptibles de control constitucional a través del juicio de amparo indirecto.

A. Los decretos legislativos. Respecto de los decretos expedidos por el legislativo deben ajustarse al procedimiento legislativo previsto por el artículo 72 de la Constitución Federal, como quedó precisado en el apartado anterior. Salvo aquellos casos en los que dichas facultades corresponda a una sola de las cámaras, como sería la aprobación del nombramiento de un servidor público.

Los decretos legislativos refieren a una situación particular; es decir, a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos; por ejemplo: las relativas al otorgamiento de licencias del ejecutivo, admitir su renuncia, designar un presidente de la República provisional, interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios o aceptar una condecoración de un gobierno extranjero, entre otros.⁷⁰⁷

DECRETOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LOS EMITIDOS CON EL CARÁCTER DE LEYES TIENEN IGUAL JERARQUÍA QUE LAS LEYES PROPIAMENTE DICHAS, EMANADAS DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO. El término ley reviste dos sentidos, uno estricto y otro amplio. De acuerdo con el primero, constituye una regla de derecho directamente emanada del Poder Legislativo, esto es, un acto material y formalmente legislativo; y conforme al segundo, es una disposición de orden general y permanente, que comprende un número indefinido de personas y de actos o hechos a los cuales se aplica. Dentro de esas dos acepciones se puede encontrar a los decretos emitidos por el Congreso de la Unión, porque además de constituir reglas de derecho que crean situaciones jurídicas concretas, el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes e, incluso, a los actos de ese cuerpo legislativo que no son estrictamente leyes. Consecuentemente, los decretos dictados por el Congreso de la Unión tienen el carácter de leyes e igual rango que sus leyes propiamente dichas, ya que su única diferencia es de nombre. De ahí que no puede establecerse que un decreto emanado del referido Congreso tenga menor jerarquía que sus leyes

⁷⁰⁷ Pedroza de la Llave, Susana Talía, *op. cit.*, p. 218.

propiamente dichas y que su aplicación contraría el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁰⁸

DECRETO LEGISLATIVO, PARA SU IMPUGNACIÓN DEBEN SEGUIRSE LAS MISMAS REGLAS DEL AMPARO CONTRA LEYES. Siendo el decreto legislativo un conjunto de disposiciones generales, abstractas, creadoras, modificativas y extintivas de situaciones jurídicas establecidas, expedidas por el Poder Legislativo, tal instrumento normativo encuadra dentro de la connotación genérica de "leyes", que emplea el artículo 1o. de la Ley de Amparo, como materia de controversia en el juicio constitucional. Luego, si un decreto de esa naturaleza se tilda de anticonstitucional, deben aplicarse para su impugnación las mismas reglas que rigen en el amparo contra leyes.⁷⁰⁹

Los decretos legislativos pueden llegarse a impugnar a través de la vía del amparo indirecto, si de alguna forma afectan derechos sustantivos de los gobernados, llamando a juicio a todas aquellas autoridades que intervinieron en su creación.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE ORDENAN SU APLICACIÓN EN DETERMINADA ZONA NO SON LEYES Y, POR TANTO, LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN LOS QUE SUBSISTA EL PROBLEMA DE SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN CONOCERSE POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO (DECRETO 308 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Los decretos expedidos por el Poder Legislativo, que establezcan la aplicación en una determinada zona de una contribución de mejoras, prevista previamente por la Ley de Hacienda correspondiente, no son leyes en sentido material, dado que no poseen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, sino que son actos administrativos intermedios entre la ley tributaria y la ejecución por la autoridad exactora de dicha contribución, por lo que los recursos de revisión en que subsista el problema de su constitucionalidad deben ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, tal como lo establecen los artículos 83, fracción IV y 85, fracción

⁷⁰⁸ Tesis aislada I.3o.C.361 C, registro 185784, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002, p. 1357.

⁷⁰⁹ Tesis aislada XI.2o.16 K, registro 202052, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo III, junio de 1996, p. 814.

II, de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁷¹⁰

B. Los decretos delegados. A diferencia de los decretos legislativos la facultad de expedir decretos delegados corresponde al ejecutivo federal, como se desprende del artículo 131, párrafo segundo, de la nuestra Ley Fundamental, que a la letra dispone:

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El párrafo segundo del precepto legal transcrito fue adicionado a la Constitución Federal mediante reforma promulgada el 30 de diciembre de 1950 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951, sustentándose la exposición de motivos en los siguientes razonamientos:

"Fundan la presente iniciativa las consideraciones que a continuación se expresan: - - - Ha sido práctica parlamentaria ya ancestral en el Estado mexicano que ese H. Congreso de la Unión otorgue al Ejecutivo Federal la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las Leyes Fiscales y no simplemente la de proveer

⁷¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 27/97, registro 198693, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo V, mayo de 1997, p. 5.

en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esa costumbre, no privativa de México, es conocida por la doctrina extranjera con el nombre de Leyes Marcos, porque el órgano legislativo se limita a sentar en ellas mismas los principios generales del ordenamiento sin descender a los detalles, los cuales son encomendados al Poder Ejecutivo tanto por lo que respecta a su precisión cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas, dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores consignados en las propias leyes. - - - Dicha costumbre, sin duda, ha señoreado, en materia fiscal, la actitud que ese H. Congreso de la Unión ha asumido con frecuencia cuando ha otorgado al Poder Ejecutivo Federal facultades para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, agregar o suprimir fracciones a dichas tarifas y restringir y aun prohibir la importación, exportación y tránsito de productos, artículos y mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país, como ha venido haciendo en las Leyes de Ingresos de la Federación o en otras leyes también de carácter fiscal. - - - La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, tanto patria como la de todos los países, especialmente en los estudios de los derechos administrativo y fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer, es indispensable que se conserve. Más, para ello, todo auténtico estado de derecho, como lo es el Estado mexicano, debe constitucionalizarla a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica. - - - El breve período parlamentario ordinarios de sesiones de ese H. Congreso de la Unión, de cuatro meses, de conformidad con los textos 65 y 66 de la Constitución General de la República, por una parte, y, la naturaleza de las altas funciones encomendadas a ese propio órgano estatal, que le impiden descender a desarrollar en detalle los preceptos legales de manera que puedan aplicarse por sí mismos y aquilatar, momento a momento, los elementos condicionantes de las reglas de derecho, por la otra, son las razones más atendibles para justificar la ineludible necesidad que existe para el Poder Ejecutivo que por la naturaleza de sus funciones está en contacto continuo con la realidad del medio social en el que la ley va a aplicarse, colabore, aunque en muy modesta proporción, con ese Poder Legislativo en las excelsa tarea de integrar el derecho objetivo. - - - El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan sitial preferente los impuestos ya misión actual no consiste, exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal: de políticas económica, social, demográfica, exterior, etc. etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un

momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc. etc. Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unas y otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición, es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país, o bien, cubrir un déficit presupuestario. Ahora bien: no pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas HH. Legislaturas de los Estados que la apreciación de las diferentes circunstancias que en cada momento exigen la adopción de determinadas medidas en lugar de otras, para la consecución de los fines que el Estado se propone alcanzar, por las razones anteriormente expuestas, escapan a ese H. Congreso de la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente perceptibles para el Ejecutivo Federal. - - - Por medio de la adición que se propone al texto constitucional citado, nuestro sistema fiscal, en este punto, dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado. - - - La Colaboración del Poder Ejecutivo con ese H. Poder Legislativo, que se propone, en modo alguno infringe decisión política fundamental emanada del Constituyente 1916-1817. En efecto, con la iniciativa de adición que se propone no hay violación al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, porque es conocido el hecho de que nuestra Constitución vigente no ha plasmado una teoría rígida de la división de poderes haciendo de los mismos, poderes dislocados, sino, por el contrario, una división flexible que impone hablar de una verdadera colaboración entre ellos. El artículo 49 ya citado, prohíbe que una sola persona o corporación asuma la totalidad de funciones de dos o más poderes con desaparición de los titulares de los mismos cuyas funciones se arroguen aquélla y es evidente que al concederse al Ejecutivo la facultad que se pretende con la actual iniciativa, no asumirá las funciones del Congreso, ni éste, por tanto, desaparecerá ya que continuará teniendo la potestad legislativa y el Poder Ejecutivo, dentro del marco que el propio Constituyente le señale, gozará de la facultad de modificar las prescripciones legales. - - - Por así decirlo, el Ejecutivo gozará esencialmente de la facultad de reglamentar en texto constitucional desarrollado en forma mínima por el Congreso de la Unión como órgano legislativo constituido. El propio texto constitucional aludido, prescribe que el legislativo se deposite en una sola persona

y por expresado con antelación queda desvirtuada esta posibilidad, ya que el Congreso subsiste y el Ejecutivo simplemente colaborará con él en una mínima proporción. Por lo demás, es bien conocido por esas HH. Cámaras que integran el Congreso de la Unión y por las HH. Legislaturas de los Estados, que la colaboración entre los Poderes del Estado Federal Mexicano se efectúa otorgando a uno de ellos algunas facultades que no son particulares de él, sino de alguno de los otros dos, de tal suerte que, mediante la iniciativa que someto a vuestra alta consideración, simplemente se confirma la colaboración entre los diversos poderes integrantes del Estado Federal Mexicano.

Lo anterior nos permite concluir que los decretos delegados consisten en un acto dispositivo a través del cual el constituyente determinó en la norma fundamental, proveer acerca de un determinado objeto, atribuyendo a otro órgano originario de gobierno como lo es el Ejecutivo para que provea de modo tan legítimo y eficaz como el mismo legislativo lo haría acerca de una determinada materia, dentro de ciertos límites y de acuerdo a los criterios establecidos en el acto de delegación, que es propio precepto constitucional. Así, la potestad que ejerce el ejecutivo federal en materia de comercio exterior como consecuencia de la delegación, no puede calificarse más que de legislativa, es decir, se trata de normas jurídicas con arreglo a la ley. Sin embargo, al regular tal situación la propia Constitución limita esta a ciertos actos, a efecto de que exista un control en su actuar, sin que con ello aquellas disposiciones tengan el carácter de normas con fuerza de ley permanente.

Al regular el fenómeno de la delegación legislativa la Constitución Federal establece una serie de cautelas que se encaminan a evitar que el legislador haga dejación de su función mediante una habilitación en blanco, una entrega de plenas facultades; y que el ejecutivo pueda utilizar la delegación para fines distintos a los verdaderamente indicados. Dentro de aquellos límites encontramos que la delegación es en forma expresa y concreta, lo que se hace mediante la ley que regule tal facultad delegada, y se refiere a una materia en concreto, sobre la cual se ejercerá el poder normador que le fue conferido; y los plazos y términos dentro del cual habrá de ejercerse, siendo en el caso específico que el Presidente de la República al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. De ahí, que este compuesto de dos fases, la primera en la que se crea a discreción del ejecutivo, y desde el momento de la fecha que se indique en la publicación en el Diario Oficial de la Federación entra en

vigencia; y la segunda, para que la vigencia de aquella continúe, el ejecutivo lo someterá a consideración del Congreso de la Unión al enviar el presupuesto fiscal de próximo año, quien a su vez tendrá la facultad de modificarlo o derogarlo según sea el caso. Es decir, estamos ante una vigencia condicionada durante un periodo que no excede de un año, lo cual se pierde cuando el Congreso lo aprueba, y adquiere identidad con la que se incorporará plenamente al ordenamiento jurídico.

Asimismo, la Ley de Comercio Exterior⁷¹¹ especifica cuales son las facultades que tiene el ejecutivo respecto a los actos de aquella naturaleza, que a manera de referencia se transcriben los artículos 4º, 45º, 78 y 79, que disponen lo siguiente:

Artículo 4o. El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y

⁷¹¹ A partir de la promulgación de aquella Ley, se abrogó la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, la Ley que Establecía el Régimen de Exportación del Oro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y las demás disposiciones u ordenamientos que se le opongan.

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Artículo 45. Las medidas de salvaguarda son aquéllas que, en los términos de la fracción II del artículo 4o., regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda podrán consistir en aranceles específicos o advalorem, permisos previos o cupos máximos.

Artículo 78. El Ejecutivo Federal podrá establecer medidas provisionales de salvaguarda en un plazo de 20 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación, siempre y cuando:

I. Se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable, y

II. Cuento con pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio.

Artículo 79. La duración de las medidas provisionales no excederá de seis meses. En este lapso se cumplirán las disposiciones establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. La resolución final que confirme, modifique o revoque las medidas provisionales deberá publicarse dentro de los seis meses posteriores al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución que determine medidas provisionales.

Si llegaran a confirmarse o revocarse las medidas provisionales en la resolución final se procederá a hacer efectivo su cumplimiento o, en su caso, a devolver las cantidades, con los intereses correspondientes, que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

Esas medidas de regulación y restricción otorgadas al Ejecutivo Federal, a través del uso de decretos delegados, tienen como finalidad emplearse para corregir los desequilibrios de la balanza comercial, estabilizar las condiciones de la economía nacional, impedir la concurrencia de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional; controlar el volumen de importaciones que pueden causar daños a los productores nacionales; y como represalia a restricciones de explotación aplicadas contra productos mexicanos por otros países.

Luego, cuando el Presidente de la República hace uso de la facultad que le confiere el artículo constitucional en comento, el producto de ello es una norma con carácter de ley, es obligatoria su aplicación para las autoridades competentes y también dicha disposición esta sujeta a control constitucional, cuando presenta un problema de *ultra vires*, es decir, en el supuesto que la legislación delegada haya ido más allá de lo que le permitía la delegación rebasando de una forma u otra los límites que ésta imponía o contravenga un diverso precepto de la propia Constitución Federal.

Tocante a estos decretos, existen diversas tesis de jurisprudencia y aisladas de los órganos del Poder Judicial de la Federación que tienen tal facultad, que por su importancia a la letra las reproducimos:

COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 4o., FRACCIONES I Y II, DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA CREAR, AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR ARANCELES, ASÍ COMO PARA REGULAR, RESTRINGIR O PROHIBIR LA EXPORTACIÓN, IMPORTACIÓN, CIRCULACIÓN O EL TRÁNSITO DE MERCANCÍAS, CUANDO LO ESTIME URGENTE, MEDIANTE DECRETOS PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPETA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De conformidad con lo dispuesto en el precepto constitucional mencionado, el Congreso de la Unión está facultado para conferir al Ejecutivo Federal la potestad para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, o bien, para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional y la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro fin en beneficio del país. Es decir, el precepto en mención establece dos potestades delegadas, a saber: la tributaria propiamente dicha, en cuanto que se otorga al Ejecutivo Federal la potestad

exclusiva para crear o modificar contribuciones en materia arancelaria; y la administrativa, a efecto de que provea lo debido en mérito a situaciones de hecho con atribuciones para restringir y aun prohibir importaciones, exportaciones y el tránsito de productos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior. De lo anterior se concluye que el artículo 4o. de la Ley de Comercio Exterior, al hacer la misma distinción en sus fracciones I y II, de las mencionadas facultades tributaria y administrativa, respectivamente, respeta lo que prevé el precepto constitucional de mérito, pues se ajusta cabalmente a sus disposiciones.⁷¹²

LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. SU REFORMA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS, NO ESTÁ PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 72, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si se toma en consideración que de lo dispuesto en el artículo 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende exigencia alguna en el sentido de que la reforma, adición, modificación o derogación de una ley provenga del mismo órgano que la creó, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que en el caso particular se hayan observado para su expedición, sino que aquéllas se realicen conforme al procedimiento que establece el propio ordenamiento fundamental para la creación de normas legales por parte de los órganos autorizados, según se actualicen los supuestos que aquélla prevé, se llega a la conclusión de que el mencionado precepto constitucional tampoco prohíbe que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión puedan ser reformadas por el presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias, a través del procedimiento ordinario previsto en dicho numeral, siempre que se esté en los supuestos y mediante la observancia de las formalidades contenidas en los artículos 49 y 131 de la propia Constitución, en materia de comercio exterior.⁷¹³

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE SON OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Aun cuando es cierto que ni el Congreso de la Unión ni el presidente de la República en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete

⁷¹² Tesis aislada 2a. CVIII/2002, registro 186057, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 345.

⁷¹³ Tesis aislada 1a. LXVI/2002, registro 185980, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 259.

en el proceso de formación de las leyes y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan aquéllas, también lo es que esa función sólo requiere el respaldo de la Ley Suprema, pues basta que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para expedirla. Lo anterior se corrobora con lo que establece la tesis de jurisprudencia número 146, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, página 149, con el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", en el sentido de que estas garantías, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).⁷¹⁴

COMERCIO EXTERIOR. LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, INCLUYEN NO SÓLO LAS RELATIVAS A LA POSIBILIDAD DE AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN, EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, Y DE CREAR OTRAS, SINO TAMBIÉN LA FACULTAD PARA DEROGARLAS. Cuando la Ley Fundamental otorga ciertas facultades al presidente de la República para alcanzar una finalidad determinada, esas facultades incluyen el uso de medios adecuados para alcanzar ese fin, siempre y cuando éstos no estén legalmente prohibidos, sino que se adapten al espíritu de la propia Constitución y de las leyes. En congruencia con lo anterior, es indudable que el hecho de que el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señale que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, pero no incluya el término "derogar", ello no significa que el Ejecutivo Federal no lo pueda hacer, toda vez que del contenido de los antecedentes legislativos que dieron origen a su reforma, se advierte que la intención del legislador federal al otorgar esa facultad al presidente de la República fue para que, con la adición propuesta al texto

⁷¹⁴ Tesis aislada 1a. LXVIII/2002, registro 186007, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 255.

constitucional, el sistema fiscal diera plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, de manera que el Estado estuviera en la posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar o alterar los aranceles en atención a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado; esto es, se le facultó a fin de regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional, así como cumplir cualquier otro propósito en beneficio del país. Además, como entre las acepciones del término modificar están la de alterar, variar y derogar, es evidente que al otorgarse la facultad al presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior y, por ende, de poder modificar o alterar las tarifas y cuotas correspondientes, dicha alteración o modificación conlleva a que también se puedan derogar las disposiciones contenidas en la ley expedida por el Congreso de la Unión, pues éstas no tienen una fuerza obligatoria ineludible para el legislador, quien en otra ley o decreto, puede apartarse de aquélla, ya sea al derogarla tácita o expresamente, o bien, al establecer excepciones.⁷¹⁵

COMERCIO EXTERIOR. DIFERENCIA ENTRE LAS FACULTADES FORMALMENTE LEGISLATIVAS CUYO EJERCICIO PUEDE AUTORIZAR EL CONGRESO DE LA UNIÓN AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LAS FACULTADES CONFERIDAS A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA AL TENOR DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL PROPIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. De la interpretación literal, causal y teleológica de lo dispuesto en el decreto publicado el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se modificó el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó un párrafo segundo a su artículo 131, estableciendo una excepción al principio de división de poderes, consistente en que el presidente de la República podrá emitir actos formalmente legislativos cuando el Congreso de la Unión lo autorice para expedir disposiciones de carácter general en materia arancelaria o no arancelaria, se arriba a la conclusión de que con el objeto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la velocidad necesaria a las fluctuaciones que el intercambio de bienes con el sector externo provoca a aquélla, mediante esa reforma constitucional el Congreso de la Unión quedó facultado para

⁷¹⁵ Tesis aislada 1a. LXVII/2002, registro 186056, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, septiembre de 2002, p. 251.

autorizar al titular del Ejecutivo Federal el ejercicio de la potestad necesaria para emitir disposiciones de observancia general de la misma jerarquía que las leyes dictadas por el propio órgano legislativo en las citadas materias, para cuya emisión no se requiere seguir el proceso legislativo regulado en el artículo 72 constitucional, pero el propio Ejecutivo, al enviar "el presupuesto fiscal de cada año" debe someter a la aprobación del Congreso, el uso de dicha facultad. Ahora bien, a diferencia de estas potestades formalmente legislativas, destaca que en términos de lo previsto en el párrafo primero del citado artículo 131, el propio legislador federal puede otorgar a una autoridad administrativa diversas atribuciones para aplicar lo dispuesto en un ordenamiento federal que regula el comercio exterior, lo que da lugar a que ésta emita diversos actos, ya sea con efectos generales o individualizados, que no tienen la misma jerarquía que los actos formal y materialmente legislativos que corresponde dictar a la potestad legislativa, ni pueden válidamente implicar el ejercicio de una facultad reservada constitucionalmente al Congreso de la Unión, por lo que, además, el ejercicio de estas facultades no está sujeto a la aprobación a que se refiere el párrafo segundo del último precepto constitucional mencionado.⁷¹⁶

COMERCIO EXTERIOR. LA POTESTAD TRIBUTARIA CUYO EJERCICIO PUEDE AUTORIZAR EL CONGRESO DE LA UNIÓN AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO ESTÁ CONDICIONADA A PROCEDIMIENTOS O REQUISITOS DE VALORACIÓN QUE IMPIDAN A ÉSTE FIJAR CONTRIBUCIONES EN DICHA MATERIA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la velocidad necesaria a las fluctuaciones que el intercambio de bienes con el sector externo provoca a aquélla, el Congreso de la Unión puede autorizar al Ejecutivo de la Unión para establecer contribuciones al comercio exterior, mediante la expedición de disposiciones de observancia general. En tal virtud, si se atiende a que la razón fundamental que justifica tal autorización es la urgencia en el ejercicio de la potestad formalmente legislativa, lo que exime al presidente de la República de seguir un proceso legislativo para crear una disposición que constitucionalmente tiene el mismo rango que una ley emanada del mencionado Congreso, resulta inconcuso que el desarrollo de la referida facultad no

⁷¹⁶ Tesis aislada 2a. CXV/2001, registro 189172, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 211.

puede condicionarse a procedimientos o requisitos de valoración que obstaculicen o impidan al titular del Ejecutivo establecer contribuciones de la referida naturaleza.⁷¹⁷

LEYES EXPEDIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS. SU REFORMA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VIOLA EL ARTÍCULO 72, INCISO F), DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

El artículo 72, inciso f), constitucional, no exige que la reforma, adición, modificación o derogación de una ley provenga del mismo órgano que la creó, ni que para ello deban observarse los mismos trámites que en el caso particular de dicha norma se hayan observado para su expedición, sino que aquéllas se realicen conforme al procedimiento que establece el mismo ordenamiento fundamental para la creación de normas legales por parte de los órganos autorizados, según se actualicen los supuestos que en la propia Ley Fundamental se previenen; en este sentido, tal precepto no prohíbe que las leyes expedidas por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, sean reformadas por el Congreso de la Unión a través del procedimiento ordinario previsto en el mismo numeral, ni tampoco que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión puedan ser reformadas por el Presidente de la República en el caso de realizarse los supuestos y observarse las formalidades previstas en los artículos 29, 49 y 131 de la propia Constitución, relativos a la suspensión de garantías individuales y al comercio exterior.⁷¹⁸

EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE. El artículo 131 de la Constitución Federal establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Pero es claro que esto incluye facultades para dictar normas relativas a la interpretación y aplicación de dichas cuotas, ya que tales facultades no pueden considerarse mayores o separadas de las consistentes en modificar o suprimir cuotas anteriores, o crear otras nuevas. Pues cuando la Constitución otorga ciertas facultades a una autoridad, para alcanzar una finalidad determinada, esas facultades incluyen el uso de medios adecuados para alcanzar ese fin, siempre que no se trate de medios

⁷¹⁷ Tesis aislada 2a. CXVI/2001, registro 189171, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 212.

legalmente prohibidos, sino de medios que se adapten al espíritu de la Constitución y de las leyes. Y cuando el presidente de la República hace uso de tales facultades que le otorga el artículo 131 constitucional, por medio de una autorización del Congreso, no puede decirse que las normas que dicte sean simplemente reglamentarias y de jerarquía inferior a la de la ley en sentido formal.⁷¹⁹

De las anteriores interpretaciones encontramos diferentes elementos como son que el ejecutivo esta facultado para reformar y derogar en uso de la facultad concedida por el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Federal, las leyes relativas en materia de comercio exterior que el Congreso de la Unión haya aprobado; y viceversa; asimismo tiene la obligación de fundar y motivar aquellos decretos, para efectos de justificar el uso extraordinario que hizo de éste.

Como ya se dijo, las disposiciones legales que deriven de los decretos delegados tienen el carácter de normas jurídicas, y son susceptibles de cuestionarse a través del juicio de garantías; por supuesto, cumpliendo con los presupuestos procesales respectivos. Tienen especial relevancia las siguientes tesis de jurisprudencia y aisladas, que reproducimos en sus datos de localización, para mayores efectos prácticos: tesis aislada CLXIX/2002, registro 185455, Segunda Sala, tomo XVI, diciembre de 2002, p. 273. Rubro: ADUANAS, CUENTAS DE GARANTÍA. PARA ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DEPÓSITOS QUE DEBEN REALIZARSE EN ELLAS, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE TAL OBLIGACIÓN CONSTITUYE UNA LIMITACIÓN A LA ACTIVIDAD IMPORTADORA DERIVADA DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA; tesis aislada 2a.XIX/2000, registro 192131, Segunda Sala, tomo XI, marzo de 2000, p. 375. Rubro: DECRETOS PRESIDENCIALES EXPEDIDOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL. LA SEGUNDA SALA, EN PRINCIPIO, CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL FONDO POR SER UN ACTO LEGISLATIVO, Y DEBE DECLINARLA EN FAVOR DEL TRIBUNAL PLENO; tesis aislada 2a. XLII/2002, registro 187301, Segunda Sala, tomo XV, abril de 2002, p. 577. Rubro: COMERCIO EXTERIOR. EL TRATO DESIGUAL ESTABLECIDO EN LAS FRACCIONES IV Y V DEL ARTÍCULO 183-A DE LA LEY ADUANERA EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS, CONSTITUYE UN EJERCICIO VÁLIDO DE LAS ATRIBUCIONES CONFERIDAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; tesis

⁷¹⁸ Tesis de jurisprudencia P. LXVII/93, registro 205518, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 71, noviembre de 1993, p. 38.

⁷¹⁹ Tesis aislada, registro 255641, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 62 sexta parte, p. 36.

aislada 2ª.XLIII/2002, registro 187300, Segunda Sala, tomo XV, abril de 2002, p. 577. Rubro: COMERCIO EXTERIOR. EL TRATO DESIGUAL QUE OTORGA EL LEGISLADOR AL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESTRICCIONES ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS A LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS, DEPENDIENDO DE LA DIFERENTE NATURALEZA DE ÉSTAS, CONSTITUYE UN EJERCICIO VÁLIDO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/96, registro 200520, Segunda Sala, tomo IV, octubre de 1996, p. 227. Rubro: COMERCIO INTERNACIONAL. LAS EXPORTADORAS EXTRANJERAS TIENEN INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION SOBRE PRACTICAS DESLEALES. Todas de la novena época y visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

C. Decretos administrativos. (artículos 27, 89, fracción I y 92 de la Constitución Federal). Constituyen actos de autoridad, en tanto que son emitidos unilateralmente por el Ejecutivo federal en uso de su poder de imperio, formalizan la expresión jurídica de la voluntad de aquél en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; que a su vez, en vía extraordinaria pueden ser impugnados mediante juicio de amparo indirecto; Al respecto destaca para nuestro estudio el siguiente criterio que permite observar una definición legal, en los siguientes términos.

REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del

Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos;

las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.⁷²⁰

Dentro de este rubro encontramos variados decretos administrativos que van desde la revocación de una concesión, expedición de reglamentos,⁷²¹ creación de determinadas dependencias,⁷²² hasta la expropiación por causa de utilidad pública de bienes inmuebles.⁷²³ Luego, el Presidente de la República tiene facultades para emitir decretos, que desde un punto de vista formal son actos administrativos porque emanan de un órgano de tal naturaleza, pero que desde el punto de vista material, son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes. Existen decretos que con efectos generales y abstractos, que formalmente tienen una naturaleza administrativa y materialmente legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican las reglas del amparo contra leyes.⁷²⁴

Sin embargo, el decreto que más repercute en la sociedad es el expropiatorio que se nos presenta como una de las más enérgicas por su contenido que conlleva al sacrificio del patrimonio de las personas. Aquella facultad exclusiva e indelegable del ejecutivo federal se fundamenta en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y se materializa cumpliendo con las formalidades establecidas por la Ley de

⁷²⁰ Tesis aislada P. XV/2002, registro 187114, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XV, abril de 2002, p. 6.

⁷²¹ Tesis de jurisprudencia VIII.2o. J/28, Registro 193842, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, junio de 1999, p. 902. Rubro: POLICÍAS FISCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEVANTAR ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

⁷²² Tesis de jurisprudencia VI. A. J/1, registro 193420, novena época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo X, agosto de 1999, p. 597. Rubro: ADMINISTRACIONES LOCALES DE AUDITORÍA FISCAL CREADAS POR EL DECRETO PUBLICADO EL VEINTICINCO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES. INICIO LEGAL DE SUS FUNCIONES.

⁷²³ Tesis aislada VIII.1o.51 A, registro 187399, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 1450. Rubro: REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES, PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL BENEFICIARIO DEL DECRETO EXPROPIATORIO HAYA DADO CUMPLIMIENTO A LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA LOS PRIMEROS CINCO AÑOS, SI POSTERIORMENTE LES DIÓ UN FIN DISTINTO AL QUE MOTIVÓ EL DECRETO.

Expropiación,⁷²⁵ que a su vez faculta a las Secretarías de Estado o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, para tramitar ante el ejecutivo el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio. Seguido tal trámite, el ejecutivo deberá hacer la declaratoria mediante decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados, en caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, siempre que demuestre que efectivamente no fue posible localizar al expropiado.⁷²⁶ Luego, dichos decretos repercuten directamente en el patrimonio de las personas que en ocasiones es lo único que tienen.

No obstante que la Ley en comento establece la procedencia del recurso de revocación en contra de la declaratoria de expropiación, que debe gestionarse ante la autoridad que la a su vez lo tramitó, pero al no señalar el términos para el cumplimiento de las etapas procesales, es procedente el juicio de amparo indirecto sin tener que agotar dicho recurso, pues con ello se vulnera en detrimento de éste la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 de la Ley Fundamental.

EXPROPIACIÓN. LAS LEYES QUE ESTABLEZCAN LA PROCEDENCIA DE UN RECURSO PARA IMPUGNAR EL DECRETO RESPECTIVO, PERO SIN ESTABLECER SU DEBIDA REGLAMENTACIÓN, VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de un procedimiento de expropiación no rige la garantía de audiencia previa de los particulares afectados; sin embargo, si la ley de expropiación establece la posibilidad de recurrir el decreto expropiatorio con posterioridad a su emisión, pero en ninguno de los preceptos de dicha ley se establece la forma en que el recurso relativo debe sustanciarse, esto es, las reglas sobre admisión, el término probatorio, las pruebas que pueden ofrecerse y forma en que deben desahogarse, ni la autoridad competente para dictar la resolución correspondiente, por lo que se deja en estado de indefensión al afectado y, por consiguiente, se hace nugatorio el ejercicio del

⁷²⁴ Tesis aislada, registro 214360, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XII, noviembre de 1993, p. 333

⁷²⁵ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

⁷²⁶ Tesis de jurisprudencia P. CXVIII/97, registro 198206, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo VI, julio de 1997, p. 13. Rubro: EXPROPIACIÓN. LEY APLICABLE EN MATERIA FEDERAL. PARA QUE LA SEGUNDA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO RELATIVO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN SURTA EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PERSONAL, DEBE EXISTIR IMPOSIBILIDAD REAL DE LOCALIZAR EL DOMICILIO DEL AFECTADO.

medio de defensa previsto, lo que se traduce en violación a la garantía de audiencia, dado que ésta consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir en un determinado procedimiento, judicial o administrativo para defender sus derechos.⁷²⁷

Existen diversas tesis de jurisprudencia y aisladas sobre el tema, que por su importancia las reproducimos:

EXPROPIACIÓN, DECRETO DE. ES ILEGAL CUANDO LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN QUE SE BASA, SON EMITIDOS CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). De una recta interpretación del inciso a) del artículo 5o. de la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, se infiere que en los casos en que se requiera de estudios técnicos para considerar de utilidad pública un determinado inmueble, aquéllos, lógicamente, deben practicarse con anterioridad a la declaratoria respectiva, puesto que resultaría aberrante que primero se formulara la declaratoria de utilidad pública y después se recabaran los estudios que justificaron dicha utilidad. En este sentido, debe considerarse ilegal un decreto expropiatorio, cuando se fundamenta en estudios técnicos realizados con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública correspondiente.⁷²⁸

EXPROPIACIÓN. DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL. PROCEDENCIA DEL AMPARO SOLICITADO POR UN TERCERO EXTRAÑO. Si el quejoso reclama un decreto expropiatorio precisamente porque en el mismo no se le consideró como propietario del inmueble afectado y por tanto no se le notificó personalmente tal medida. Es concluyente que debe admitirse su demanda de garantías para que en el juicio constitucional sea materia de debate su calidad de afectado y si la notificación realizada del acto reclamado puede o no pararle perjuicio; de lo que se sigue, que de ninguna manera puede desecharse su petición de amparo por extemporánea al considerarse que por virtud de la publicación del decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación quedó enterada del mismo desde determinada fecha.⁷²⁹

⁷²⁷ Tesis aislada 2a. CXIV/2000, registro 191250, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XII, septiembre de 2000, p. 180.

⁷²⁸ Tesis aislada VI.A.2 A, registro 193441, novena época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo X, agosto de 1999, p. 751.

⁷²⁹ Tesis aislada VI.2o.251 A, registro 209081, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F., tomo XV-I, febrero de 1995, p. 184.

EXPROPIACIÓN. SOLO LOS TITULARES DE DERECHOS REALES SOBRE EL INMUEBLE EXPROPIADO TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO EL DECRETO RELATIVO. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en favor de la Nación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, el derecho de expropiar por causa de utilidad pública o de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés general, y la ley de expropiación reglamenta y regula el ejercicio de ese derecho, disposiciones que están en directa y estrecha relación con la propiedad privada, razón por la que sólo los titulares de los derechos reales sobre el inmueble expropiado tienen interés jurídico para impugnar en amparo el decreto expropiatorio como acto privativo de ese derecho.⁷³⁰

Como corolario, en la relación de expropiación concurren tres partes: el expropiante, que es el titular activo de la potestad expropiatoria, posición que corresponde únicamente al gobierno, con lo que se procura que sea garantía de regularidad y objetividad en la concentración de su ejercicio, a efecto de evitar que pueda trivalizarse. El beneficiario, que es el sujeto que representa el interés público o social; y el expropiado, titular de las cosas, derechos o intereses, objeto del ataque expropiatorio, que le permite tener derecho a participar como interesado directo en el procedimiento, percibir indemnización e impugnar la inconstitucionalidad del dicho decreto cuando no se ajusta a los términos constitucionales y no se cumple con lo previsto en la ley aplicable a la materia. Puede tener el carácter de expropiado una o diversas personas, según sea el caso, y litigar sus derechos en forma conjunta o particular.

6. Reglamentos y disposiciones generales. (Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal. Procedencia 103, fracción I, de la norma citada; y 114, fracción I, de la Ley de Amparo.)

La facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República e indelegable a cualquier dependencia de la administración pública.⁷³¹ Así, se denomina reglamento al

⁷³⁰ Tesis aislada 3a. XVI/91, registro 207047, octava época, Tercera Sala, S. J. F., tomo VII, febrero de 1991, p. 49.

⁷³¹ Tesis aislada, registro 248080, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 205-216 sexta parte, p. 417. Rubro:

producto que deriva de aquella potestad reglamentaria que materializa el ejecutivo federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal. Dicha potestad le permite formar parte del ordenamiento jurídico nacional, teniendo capacidad en cierta medida para regular sus funciones administrativas que resultan extensivas y generalizadas. Hay que destacar que la propia Constitución atribuye al ejecutivo dicha potestad y tiene fundamento directo e inmediato en ella, y como consecuencia no puede concebirse como fruto de una atribución legislativa. Es decir, se establece un vínculo directo entre Constitución y reglamento; sin embargo, aquellos están subordinados a la ley, o aun conjunto de leyes determinadas a cuyo desarrollo y ejecución se provee, sin que puedan excederse en su contenido, pues esto traería como consecuencia su inconstitucionalidad.⁷³² A esta clase de reglamentos también se le denomina ejecutivos, por estar íntimamente ligados a una ley, a sus preceptos concretos o aun conjunto de leyes a cuyo desarrollo o ejecución se provee. También tenemos reglamentos administrativos, de organización o independientes, que el ejecutivo dicta con la finalidad de regular sus funciones en el ámbito puramente interno de la administración, es decir, que no tienen relación con los gobernados.

Por otra parte, observamos dos supuestos de facultad reglamentaria autónoma cuya subordinación depende directamente de los artículos 21 y 27, párrafo quinto, de la Constitución Federal, que otorgan facultades al Ejecutivo para expedir las referidas disposiciones, constituyendo excepción a la característica de aquélla facultad.

Luego, el reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que no goza de la autoridad formal de una ley.

En esta tesitura, en la actualidad la facultad reglamentaria es algo evidente que se ha consolidado, pues algunos se expiden por el órgano judicial y legislativo, sin que los del judicial puedan cuestionarse a través del juicio de garantías, escapando de este

REGLAMENTOS. EL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCION ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS.

⁷³² Tesis aislada VI.1o.A.103 A, registro 188495, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, octubre de 2001, p. 1191. Rubro: SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA

medio de control constitucional al actualizarse la causal de improcedencia prevista por la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo. Entonces, como distintivo de los reglamentos destaca que no necesitan de autorización del legislativo para su expedición,⁷³³ por lo que no están sujetos a solemnidades e intermitencia de los periodos legislativos. Pero si a los límites sustanciales subalternos de la existencia de la ley que le dio origen, pues como norma secundaria su esencia es complementar aquella evitando afectar su integridad jurídica; su ámbito es limitado y estricto donde se produce; de igual manera su vigencia regularmente depende de la existencia de la Ley⁷³⁴, salvo que el legislador hubiese determinado lo contrario⁷³⁵; y puede modificarse por el ejecutivo cuantas veces crea conveniente, claro esta, siempre que no exceda los límites establecido por la Ley.

Así, cuando se combate el acto administrativo dictado por autoridad de tal naturaleza a través de un recurso o juicio de nulidad, técnicamente no se puede reclamar la inconstitucionalidad del reglamento por tratarse de competencia exclusiva de los tribunales federales expeditos para tal cuestión.⁷³⁶ A su vez, el quejoso en sus conceptos de violación deberá demostrar el exceso de los mandatos legales por la disposición reglamentaria impugnada o una contrariedad entre las disposiciones reglamentarias relativas y las contenidas en la ley reglamentada, que como consecuencia produjo violación al diverso 89, fracción I, de la Constitución Federal.⁷³⁷

LEY DEL SU ARTÍCULO 31 EXCEDE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁷³³ Tesis de jurisprudencia P. XCVIII/99, registro 192750, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo X, diciembre de 1999, p. 23. Rubro: REGLAMENTOS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN, NO EXIGE QUE SEAN APROBADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

⁷³⁴ Tesis aislada, registro 2555178, séptima época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 61 sexta parte, p. 53. Rubro: REGLAMENTOS, VALIDEZ Y VIGENCIA DE LOS.

⁷³⁵ Tesis de jurisprudencia P. XX/96, registro 2000185, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo III, marzo de 1996, p. 465. Rubro: REGLAMENTOS. EL LEGISLADOR ESTA FACULTADO PARA MANTENER TRANSITORIAMENTE SU VIGENCIA, AUN CUANDO LA LEY QUE DETALLABAN HUBIESE SIDO DEROGADA O ABROGADA.

⁷³⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2001, registro 188351, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, noviembre de 2001, p. 37. Rubro: SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. LA IMPUGNACIÓN DE SU REGLAMENTO POR INFRACCIÓN A UN PRECEPTO DE LA LEY RESPECTIVA, CONSTITUYE UN PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD QUE ES COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DE AMPARO; Tesis aislada I.13o.A.12 A, registro 188918, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 1445. Rubro: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN DECRETO PRESIDENCIAL QUE DELEGA FACULTADES A UN INFERIOR, PARA QUE DÉ VIDA JURÍDICA A OTRA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, YA QUE ELLO SÓLO COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

⁷³⁷ Tesis aislada 2a. CXV/99, registro 193391, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo X, septiembre de 1999, p. 266. Rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. LOS CONCEPTOS DE

En términos generales de nuestro derecho nacional lo relativo a reglamentos los órganos de control constitucional han desarrollado diversas tesis de jurisprudencia y aisladas, donde encontramos facultades y límites a los mismos; diversas interpretaciones que por su importancia reproducimos a la letra.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.⁷³⁸

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por

VIOLACIÓN QUE SE REFIERAN A SU INFRACCIÓN, DEBEN ESTABLECER UNA CONTRARIEDAD O EXCESO DE LOS MANDATOS LEGALES POR LA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA, COMO CONDICIÓN PARA REVELAR UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁷³⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 84/98, registro 194920, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VIII, diciembre de 1998, p. 393

una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.⁷³⁹

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar dichas leyes; y c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Es esta última facultad la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.⁷⁴⁰

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN. La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines

⁷³⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 29/99, registro 194159, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo IX, abril de 1999, p. 70.

⁷⁴⁰ Tesis de jurisprudencia 287, registro 389740, séptima época, Segunda Sala, apéndice de 1995, tomo I, parte SCJN, p. 268.

del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos.⁷⁴¹

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.⁷⁴²

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente con el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por

⁷⁴¹ Tesis de jurisprudencia P.J. 101/2001, registro 188774, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XIV, septiembre de 2001, p. 1103.

consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos. Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni, mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.⁷⁴³

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.⁷⁴⁴

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA PUEDE EJERCER VÁLIDAMENTE RESPECTO DE LEYES EXPEDIDAS POR ÉL MISMO EN

⁷⁴² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95, registro 200724, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo II, septiembre de 1995, p. 293.

⁷⁴³ Tesis de jurisprudencia 732, registro 391622, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, p. 544.

⁷⁴⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 132/2001, registro 187983 novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XV, enero de 2002, p. 1041.

USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las facultades y obligaciones del presidente de la República son las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Ahora bien, aun cuando tales preceptos se relacionan con "las leyes que expida el Congreso de la Unión", con esa expresión lo que se quiso significar es, por una parte, que la facultad reglamentaria no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución General, pues la reglamentación de éstos incumbe al citado órgano legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas de este Ordenamiento Supremo y, por la otra, que tal facultad no es independiente de la ley, pues lo característico del reglamento es su subordinación a ésta; sin embargo, ello no significa que en los casos de excepción previstos constitucionalmente en los que el Congreso autorice al Ejecutivo a legislar, y le otorgue facultades extraordinarias a éste, carezca de la posibilidad de reglamentar y dictar las disposiciones necesarias para proveer a su exacta observancia, pues sería ilógico que habiéndosele otorgado la facultad extraordinaria de legislar, se le limite su atribución de reglamentar la legislación que expida para facilitar su aplicación y ejecución, toda vez que al conferírsele el Congreso de la Unión le trasladó las peculiaridades inherentes a una ley del Congreso, las que obviamente incluyen la posibilidad de ser reglamentadas por el órgano constitucional competente.⁷⁴⁵

REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la

⁷⁴⁵ Tesis aislada 2a. I/2002, registro 187769, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XV, febrero de 2002, p. 70.

República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.⁷⁴⁶

Para concluir este apartado, es menester referirse a las disposiciones de carácter general que sin tratarse de leyes o reglamentos devienen de una autoridad administrativa y para su materialización se necesita que se hayan habilitado a tales para regular una materia concreta y específica, sea que ésta haya sido objeto de regulación con anterioridad o que no lo haya sido, de acuerdo con los principios y lineamientos contenidos en la propia norma habilitante.⁷⁴⁷ Como ejemplo de lo anterior encontramos las facultades de que tiene la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, de acuerdo al artículo 108, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros⁷⁴⁸ y los acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, emitidos con base en lo dispuesto en el artículo 264, fracción VIII, de la Ley Federal relativa,⁷⁴⁹ entre otros. Luego, la inconstitucionalidad de éstas disposiciones se evidenciarán si rebasan las disposiciones que le dieron origen, regulando aquellas materias que no le corresponden.

En este rubro encontramos a las resoluciones dictadas por la Secretaría de Economía a través de las cuales establece cuotas compensatorias,⁷⁵⁰ provisionales o definitivas, pues no obstante que resuelve un caso en concreto, afectan a personas que encuentren dentro de la hipótesis que refieren, hayan participado o no en el procedimiento de investigación de competencia desleal.⁷⁵¹ Sin embargo las mismas no

⁷⁴⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/97, registro 196952, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, enero de 1998, p. 390.

⁷⁴⁷ Tesis aislada, registro 248139, séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo 205-216 Sexta Parte, p. 464. Rubro: SECRETARIOS DE ESTADO. SUS FACULTADES NORMATIVAS CUANDO SON AUTORIZADOS POR EL LEGISLADOR PARA CREAR NUEVAS REGLAS DE DERECHO. CLAUSULAS HABILITANTES Y LOS LIMITES DE SU EJERCICIO.

⁷⁴⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 7/2003, registro 184950, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVII, febrero de 2003, p. 224.

⁷⁴⁹ Tesis aislada 2a. CLVI/2002, registro 185469, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 259.

⁷⁵⁰ Tesis aislada 2a. CXXIV/2001, registro 189133, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 222. Rubro: CUOTAS COMPENSATORIAS. PARA DETERMINAR SU NATURALEZA DEBE ACUDIRSE TAMBIÉN A LO DISPUESTO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, INCORPORADOS AL ORDEN JURÍDICO NACIONAL EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE HASTA EL 27 DE JULIO DE 1993).

⁷⁵¹ Tesis aislada VI. A.79 A, registro 191167, novena época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XII, septiembre de 2000, p. 736. Rubro: CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO

tienen carácter de contribuciones⁷⁵² pues no son producto de la expresión de potestad tributaria conferida originalmente en sede constitucional al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales, menos aún, de la que al tenor del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el ejecutivo federal. Así como tampoco controvierten el artículo 49 de la Constitución Federal, respecto a la división de funciones de los órganos originarios del Estado.⁷⁵³ Al respecto, cobran especial relevancia las siguientes tesis.

CUOTAS COMPENSATORIAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIONES X Y XXX, Y 131 CONSTITUCIONALES, PARA OTORGAR A UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL LAS ATRIBUCIONES QUE LE PERMITAN DESARROLLAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y ESTABLECER, EN SU CASO, AQUÉLLAS. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 73, fracción X y 131, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Congreso de la Unión está facultado expresamente para emitir actos formalmente legislativos que regulen la importación y exportación de mercancías, pudiendo incluso restringir o prohibir tales operaciones comerciales respecto de determinados productos, así como reglamentar en el interior de la República la circulación de toda clase de efectos. En tal virtud, si constituye una facultad necesaria para ejercer esas atribuciones expresas, tanto crear diversos mecanismos que permitan controlar el comercio exterior, como establecer y facultar a determinadas autoridades administrativas para llevar a cabo su desarrollo, es inconcuso que el referido órgano legislativo tiene implícitamente, al tenor de lo previsto en el artículo 73, fracción XXX, de la propia Norma Fundamental, las atribuciones constitucionales necesarias para dotar, mediante una ley, al titular de la

INDUSTRIAL AL EMITIR RESOLUCIÓN DEFINITIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE PRÁCTICAS DESLEALES EN COMERCIO INTERNACIONAL. SON DE APLICACIÓN GENERAL PARA TODOS LOS IMPORTADORES O CONSIGNATARIOS DE LAS MERCANCIAS A QUE SE REFIERA LA RESOLUCIÓN, CON INDEPENDENCIA DE QUE HAYAN INTERVENIDO EN LA INVESTIGACIÓN RESPECTIVA O NO.

⁷⁵² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 120/2002, registro 185573, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, noviembre de 2002, p. 208. Rubro: CUOTAS COMPENSATORIAS. NO SON CONTRIBUCIONES EN VIRTUD DE QUE RESULTAN DE UN PROCEDIMIENTO EN QUE SE OYE A LOS INTERESADOS Y NO SON UNA EXPRESIÓN DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

⁷⁵³ Tesis aislada 2a. CXX/2001, registro 189137, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 218. Rubro: CUOTAS COMPENSATORIAS. LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA AL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (ACTUALMENTE SECRETARÍA DE ECONOMÍA) PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EN LAS QUE ESTABLEZCA PRESTACIONES PATRIMONIALES DE ESA NATURALEZA, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE HASTA EL 27 DE JULIO DE 1993).

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), de las facultades materialmente jurisdiccionales y legislativas necesarias para desarrollar un procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y, en su caso, establecer las prestaciones patrimoniales de carácter público denominadas cuotas compensatorias.⁷⁵⁴

CUOTAS COMPENSATORIAS. LA FACULTAD DEL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (ACTUALMENTE SECRETARÍA DE ECONOMÍA) PARA IMPONERLAS, NO IMPLICA LA CREACIÓN DE UNA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE ESA NATURALEZA, PUES LA HIPÓTESIS DE HECHO QUE AL SER REALIZADA POR LOS GOBERNADOS PROVOCARÁ LA RESPECTIVA OBLIGACIÓN DE PAGO, SURGE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE EJERCE LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE HASTA EL 27 DE JULIO DE 1993). Al facultar la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior al titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), para crear cuotas compensatorias provisionales o definitivas, se limita a conferírle la potestad para que, una vez acreditados un cúmulo de hechos relacionados con la importación de mercancías bajo condiciones de discriminación de precios y desarrollado un procedimiento en el que escuche a los afectados, pueda emitir una disposición de observancia general conforme a la cual los gobernados que a partir de su entrada en vigor realicen la importación de una mercancía, originaria de una nación o de una o más empresas, deban realizar el pago de una prestación patrimonial de carácter público, sin que ello implique que en el propio ordenamiento legal se establezca una específica prestación patrimonial a cargo de los gobernados, ni la previsión de una conducta cuya realización provocará la obligación del pago respectivo. En tal virtud, hasta en tanto no se haya emitido la resolución administrativa en la que se precise que la importación de una determinada mercancía proveniente de una nación o grupo de empresas, dará lugar al pago de una específica cuota compensatoria, las importaciones correspondientes no generarán la obligación de pago de esta última, sin que ello sea consecuencia de que la autoridad no haya advertido la conducta respectiva, sino en razón de que en ese momento jurídicamente no se ha establecido un supuesto de hecho cuya realización genere el pago de una cuota compensatoria, pues solamente cuando la autoridad administrativa valora los elementos respectivos y establece una

⁷⁵⁴ Tesis aislada 2a. CXVIII/2001, registro 189139, novena época, Segunda Sala, S. J.

prestación patrimonial de esta naturaleza, los gobernados que con posterioridad se ubiquen en la respectiva hipótesis de hecho deberán realizar su pago.⁷⁵⁵

CUOTAS COMPENSATORIAS. PARA ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL RÉGIMEN LEGAL QUE RIGE SU ESTABLECIMIENTO, DETERMINACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO LES HAYA DADO (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE HASTA EL 27 DE JULIO DE 1993). Si bien es cierto que de la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 1o. y 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior y 35, fracción I, inciso c), de la Ley Aduanera, se advierte la intención del legislador ordinario de considerar a las cuotas compensatorias como impuestos al comercio exterior, también lo es que tal circunstancia no es obstáculo para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al abordar el análisis de constitucionalidad de la regulación que rige el establecimiento, determinación y cobro de esa prestación patrimonial de carácter público, que tiene su origen en el derecho internacional y se incorpora al orden jurídico nacional con motivo de la celebración de diversos instrumentos internacionales, atienda a su naturaleza, pues dependiendo de ello será posible concluir si el ejercicio de la facultad respectiva constituye una expresión de la potestad tributaria del Estado que se encuentra sujeta a los principios de justicia tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional y, en consecuencia, si para su cobro el legislador puede establecer un procedimiento en el que los gobernados ejerzan su derecho de audiencia con posterioridad a la liquidación del gravamen, o bien, si se trata de un ingreso fiscal no tributario que se rige por un diverso régimen constitucional y legal.⁷⁵⁶

7. Normas jurídicas locales. Constitución. (Artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Federal; 1º fracciones II y III, y 114, fracción VI, de la Ley de Amparo.)

Antes de analizar la procedencia del juicio de garantías indirecto en contra de las disposiciones locales, queremos aclarar que siendo procedente este medio de control constitucional en contra de casi todas las normas jurídicas que componen el sistema

F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 216.

⁷⁵⁵ Tesis aislada 2a. CXXI/2001, registro 189136, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 219.

jurídico federal, desde el proceso de reforma de la Ley Fundamental a las disposiciones generales, salvo las excepciones referidas en apartados anteriores; creemos conveniente únicamente analizar lo que hace a las constituciones locales y estatuto de gobierno del Distrito Federal; pues, con salvedad de los tratados, de estudiarse el sistema jurídico local resultaría un tanto repetitivo de lo expuesto en los puntos anteriores. Comenzaremos pues abordando los preceptos que de alguna manera tienen relación con el sistema de estado federal, que a saber son los siguientes: 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 de la Constitución Federal, para determinar que:

El federalismo al igual que el Estado al cual organiza y da forma, es un medio y no un fin en sí mismo. Con el federalismo se pretende un Estado más eficiente, más equilibrado, más justo, más competitivo, más fuerte y más unido, a través del cual el hombre y la sociedad tengan un mejor acceso a sus verdaderos fines. En este sentido el sistema federal únicamente se justificará en la medida en que favorezca la viabilidad a dichos fines supremos.⁷⁵⁷

Enrique Aguirre Saldivar, sostiene que tal sistema tiene diversas características, que en síntesis son las siguientes: *diversidad*, consiste en reconocer derechos de ámbito autónomos a los miembros que lo integran, admitiendo diversas realidades geográficas, sociales, políticas y económicas, influyendo en la integración del mosaico jurídico e institucional del Estado; *distribución del poder*, división de poder político en sentido vertical por el que cohabitan, en una necesaria relación de estrecha coordinación, dos órdenes gubernamentales; *competencia*, formula o mecanismo de coexistencia de dos ordenes jurídicos –federal y local, ambos derivados de la Constitución general e iguales entre sí jerárquicamente; *Constitución escrita*, establece los fundamentos de las relaciones del poder y un principio de supremacía constitucional que garantiza su observancia y cumplimiento, así como la coexistencia de ordenes gubernamentales federal y local, que no pueden contravenir la ley que los crea y tienen su competencia delimitada por la misma norma suprema que expresa que tanto unos como otros pueden realizarse; *sistema jurídico*, lo legaliza y le da viabilidad

⁷⁵⁶ Tesis aislada 2a. CXXIII/2001, registro 189134, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 221.

⁷⁵⁷ Aguirre Saldivar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo – Hacia la integración del derecho administrativo federal*, México, U.N.A.M., 1997, pp. 76-77.

al tiempo que en el régimen federal se finca la construcción del sistema jurídico mexicano, compuesto por normas centrales válidas para todo su territorio, y de normas locales que valen sólo en parte de este territorio, las de los estados miembros; *control constitucional*, con esto se hacen valer los principios de competencia del federalismo, sin las que la autonomía característica del federalismo sería ilusoria. En México, este ha quedado a cargo del Poder Judicial de la Federación a través del llamado amparo soberanía o amparo por invasión de esferas, prevista en las fracciones II y III de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo, respectivamente; así como las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que dispone las fracciones I y II del diverso 105 Constitucional y ley reglamentaria condigna; *territorio*, es necesario para la coexistencia de dos o más ordenes de gobierno autónomos entre sí, coordinados y subordinados a la Constitución general; *autonomía*, aptitud y capacidad de para que los estados miembros puedan dictarse su propia Constitución, normas jurídicas, crear instituciones locales, elegir sus autoridades independientemente de la autoridad federal, entre otras; *participación, cooperación y coordinación*, es la intervención en asuntos de índole general, ya sea de manera permanente a través de integración de órganos como el Senado; *dinamismo*, es un proceso y no un modelo estático, gracias al cual se han asimilado sin rompimientos, distintos flujos y reflujos de poder, del centro a la periferia y de la periferia al centro; y finalmente, *la descentralización*, es más que un cambio administrativo, e implica reconocer la naturaleza de un país plural y diverso, es en sí misma, retroalimentación entre la Federación, los estados y municipios.⁷⁵⁸

De lo anterior encuentra fundamento no sólo del sistema normativo local sino también elementos de defensa del sistema federal, que se plantea como una buena opción para complementar el principio de la división de poderes,⁷⁵⁹ acentuándose el juicio de amparo indirecto que por su antonomasia es medio de control constitucional del que pueden hacer uso los gobernados, sin demérito de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que en algún momento coinciden en la solución de conflictos, con diferencias notables entre las partes contendientes, tramite y efectos de las sentencias. Además, en estos supuesto se puede reclamar de inconstitucional no tan sólo el proceso de reforma de la Constitución Local sino también

⁷⁵⁸ *Ibid.*, pp. 77-88.

⁷⁵⁹ González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, U.N.A.M., 1995, p. 11.

el precepto constitucional, lo que no sucede tratándose de la Constitución Federal como quedó precisado en el apartado correspondiente.

Por ello, el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de todo el ordenamiento jurídico de las entidades federativas, pues no depende que se establezca en aquellas normas lo contrario o que con la creación de algunos medios de control interno de las Constituciones locales se tengan que agotar,⁷⁶⁰ pues si bien los tribunales expeditos para tal cuestión tienen facultades para resolver ciertos conflictos sobre actos contrarios a la norma local no pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley o interpretar que es contraria a Ley Fundamental, pues únicamente corresponde en la vía judicial a los tribunales federales; y toda norma que la contravenga al someterse a la potestad de aquéllos seguramente se declarara inconstitucional, como se aprecia de los posteriores criterios.

PODERES DE LOS ESTADOS, FACULTADES DE LOS. No puede entenderse que las facultades del Poder Legislativo de un Estado, lleguen hasta dictar leyes o decretos que invaliden actos de otro poder distinto del mismo Estado; de aceptarse lo contrario, resultaría ficticia la soberanía que a cada poder corresponde, y el Legislativo, por medio de decretos, leyes o disposiciones, anularía los actos de los demás poderes. En consecuencia, las Legislaturas Locales deben limitar sus actos a las facultades que estrictamente les concede la Constitución local.⁷⁶¹

ESTADOS, LEGISLACIÓN DE LOS. Las constituciones particulares y las leyes de los Estados, no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal; ésta es, por consecuencia la que debe determinar el límite de acción de los poderes federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretendan arrogarse los Estados.⁷⁶²

En consecuencia, los tribunales de la federación tienen también en el juicio de amparo un elemento poderoso para acabar con el gobierno local, anulando sus leyes,

⁷⁶⁰ Tesis aislada, registro 232714, séptima época, Pleno, S. J. F., tomo 103-108 primera parte, p. 163. Rubro: INVASION DE ESFERAS. NO EXISTE OBLIGACION DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS ANTES DE ACUDIR AL AMPARO.

⁷⁶¹ Tesis aislada, registro 335573, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo XLIV, p. 1692.

⁷⁶² Tesis aislada, registro 337163, quinta época, Pleno, S. J. F., tomo XXXIV, p. 665.

desnaturalizando sus actos y estorbando su acción constantemente,⁷⁶³ con la finalidad de mantener el sistema federal y salvaguardar la norma suprema.

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.⁷⁶⁴

En el abanico de criterios desarrollados en la jurisprudencia mexicana, se observa que se han declarado inconstitucionales algunos preceptos locales por encontrarse en yuxtaposición con la Constitución Federal.

INVASIÓN DE ESFERAS. CONSTITUYE UN PROBLEMA DE ESTA NATURALEZA EL PLANTEAMIENTO RELATIVO A QUE AUTORIDADES LOCALES EFECTUARON LA DETENCIÓN DE VEHICULOS DE UNA EMPRESA QUE CUENTA CON PERMISO FEDERAL PARA PRESTAR EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN UNA VÍA DE JURISDICCION FEDERAL. El planteamiento relativo a que autoridades locales invaden la esfera de atribuciones reservada a la Federación al detener vehículos

⁷⁶³ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados. LVII Legislatura., 1999, pp. 288-289.

⁷⁶⁴ Tesis de jurisprudencia 389, registro 389842, quinta época, Pleno, apéndice de 1995, tomo I, parte HO, p. 362.

con los que se presta el servicio público de transporte de pasajeros en una vía de jurisdicción federal, contando con permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por considerar las autoridades estatales que circulaban en vías de jurisdicción estatal que requieren de permiso del Estado respectivo, constituye un problema de invasión de soberanías pues, independientemente de que sea fundado o infundado, lo que llevaría al otorgamiento o la negativa del amparo, no se trata del mero dicho de la quejosa sobre el problema de tal naturaleza, sino de determinar si la ruta en que circulaban los vehículos era federal o local y, por tanto, si al efectuarse su detención efectivamente se ejercieron facultades de la Federación.⁷⁶⁵

Empero, el mayor número de jurisprudencias al respecto, derivan de las acciones de inconstitucionalidad, artículo 105, fracción II, de la Ley fundamental; a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado la inconstitucionalidad de algunos preceptos de Constituciones Locales, pero como ya dijimos, son dos vías diferentes y esta no se encuentra al alcance de los gobernados.

8. Actos emanados de un procedimiento seguido en forma de juicio. (Artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal y 114, fracción II, de la Ley de Amparo.)

En este apartado comenzaremos analizar el amparo legalidad, a través del cual se plantean infracciones de tal naturaleza que no pueden combatirse ante los tribunales administrativos, y en ese supuesto, el propio juicio de amparo realiza las funciones de un proceso de lo contencioso administrativo.⁷⁶⁶ Por ello merece especial atención, porque la impugnación incorrecta a través de esta vía de un acto de autoridad que no se encuentre dentro del supuesto específico, pues algunos de los actos que emanan de la administración pública repercuten en la esfera de sus intereses y especulan sobre los medios a su alcance para poder defenderse y evitar una ilegalidad y una lesión,⁷⁶⁷ traería como consecuencia el sobreseimiento del juicio de garantías y preclusión del término que los gobernados tienen para acudir ante las instancias ordinarias a reclamar la ilegalidad del acto administrativo. La mayor respuesta de actos de autoridades

⁷⁶⁵ Tesis de jurisprudencia P. XXXVI/94, registro 205436, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 81, septiembre de 1994, p. 36.

⁷⁶⁶ Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Administrativa en México*, op. cit., p. 82.

⁷⁶⁷ Gámiz Parral, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, U.N.A.M., 2000, p. 327.

administrativas que se actualizan en este rubro, los encontramos en diversas tesis aisladas y de jurisprudencia, desarrolladas a través de los años por los tribunales federales, que dan una idea cierta de aquellos; y es ahí, donde se definen los mismos.

Habrá que atender a este precepto en las partes que lo componen y determinar que como limitantes trae consigo que el acto reclamado derive de un procedimiento que no tenga ni formal ni materialmente el carácter de juicio, es decir, que no concluya con una sentencia o laudo, como sería el caso de los tribunales judiciales, administrativos o laborales. **La primera parte** del citado numeral (Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo) deja abierta la posibilidad que un gobernado afectado por un acto de autoridad, sin que derive de un procedimiento en forma de juicio, pueda acudir al de garantías si ve vulnerado derechos sustantivos, como sería el caso de las clausuras, expulsión de un alumno de una escuela oficial, la imposición de una multa carente de fundamentación o firma del agente de tránsito, falta de contestación al ejercicio del derecho de petición. Las posteriores tesis nos dan idea al respecto.

* La orden de visita domiciliaria, que es un acto autónomo susceptible de causar perjuicio, por sí solo, a los particulares, advirtiéndose que si bien es un mandamiento para practicar la visita domiciliaria, no forma parte de ésta. Por tanto, no siendo un acto dentro de un procedimiento en forma de juicio, sino un acto autónomo, puede válidamente impugnarse en amparo desde luego, ya que su procedencia se rige por el primer párrafo de la fracción II del artículo 114 de la ley de la materia.⁷⁶⁸

*La orden de visita domiciliaria, como acto de autoridad causa molestias al particular, de no existir el mandamiento o de no reunir los requisitos exigidos, es susceptible de afectar en forma directa e inmediata sus derechos sustantivos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo es, entre otros, el de la inviolabilidad de su domicilio previsto en el artículo 16 de ese Ordenamiento Supremo, por lo que puede ser impugnado a través del juicio de amparo

⁷⁶⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2003, registro 184453, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo: XVII, abril de 2003, p. 194. Rubro: ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA FISCAL. ES IMPUGNABLE EN AMPARO AUTÓNOMAMENTE, POR NO FORMAR PARTE DEL PROCEDIMIENTO EN FORMA DE JUICIO EN QUE SE DESENVUELVE LA VISITA.

indirecto en términos de lo dispuesto en el artículo 114, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo.⁷⁶⁹

A su vez, la **segunda parte** contemplada en la fracción II, párrafo segundo, del artículo 114 de la ley de la materia (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 –forma o fondo- o durante el procedimiento –forma – si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le concede. . .), establece otra forma de procedencia, que para su análisis debe estudiarse conjuntamente con el párrafo primero de dicho numeral, que determina que cuando el acto reclamado derive de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, en contra de la resolución definitiva, por lo que debe interpretarse de manera amplia la expresión **"procedimiento en forma de juicio"**, comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla. La importancia de esta fracción depende de la susceptibilidad de los juzgadores para apreciar que actos tienen tales características, puse ahí es donde radica lo dificultoso del mismo, razón por la que no es admisible se pretenda que tenga las formalidades de un juicio civil, penal, laboral, agrario o contencioso administrativo.⁷⁷⁰ Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiere lo siguiente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. No existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole

⁷⁶⁹ Tesis aislada 2a. CCVIII/2001, registro 188561, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, Octubre de 2001, p. 435. Rubro: ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO QUE AFECTA EN FORMA DIRECTA E INMEDIATA DERECHOS SUSTANTIVOS DEL GOBIERNO CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁷⁷⁰ Tesis aislada, registro 266540, sexta época, Segunda Sala, S. J. F., tercera parte LXXIII, p. 40. Rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, FORMALIDADES DEL.

administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Ahora bien, para los efectos de la procedencia del juicio de amparo en los supuestos previstos por el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta la circunstancia de que en determinados procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de que el particular afectado con el acto administrativo sea oído en su defensa, pues ello no autoriza a concluir que se está en presencia de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dado que este último se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, en aplicación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público en satisfacción del interés social.⁷⁷¹

PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIDA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR. La Ley de Amparo establece que tratándose de actos dentro de un procedimiento, la regla general, con algunas excepciones, es que el juicio constitucional sólo procede hasta la resolución definitiva, ocasión en la cual cabe alegar tanto violaciones de fondo como de procedimiento, sistema que tiene el propósito de armonizar la protección de las garantías constitucionales del gobernado, con la necesidad de asegurar la expeditéz de las diligencias procedimentales. Tal es la estructura que dicha Ley adopta en el amparo directo, así como en los procedimientos

⁷⁷¹ Tesis asilada 2a. XCIX/99, registro 196613, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo X, julio de 1999, p. 367.

de ejecución y en los procedimientos de remate, como lo establece en sus artículos 158 y 114, fracción III, respectivamente. Por tanto, al establecer el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 acabado de citar, que cuando el acto reclamado de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva, debe interpretarse de manera amplia la expresión "procedimiento en forma de juicio", comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo.⁷⁷²

Datos interesantes arroja la posterior tesis:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, será procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo, pero, 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. Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal. Por el contrario, cuando ya existe una determinada

⁷⁷² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2003, registro 184435, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVII, abril de 2003, p. 196.

resolución administrativa, misma que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya no constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente es esta segunda connotación aquélla a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia, naturalmente, del procedimiento administrativo recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos o intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba sustanciarse en forma de juicio, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios tendientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravian; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo, con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aun en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos. Así, en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo iniciado, sea éste de naturaleza constitutiva (creación de acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión del ya existente) esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa ser definitiva, esto es, inatacable ante la potestad administrativa.⁷⁷³

⁷⁷³ Tesis aislada, registro 228889, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo III, segunda parte-2, enero a junio de 1989, p. 579.

Como ejemplo de aquellos actos que derivan de un procedimiento en forma de juicio y pueden ser cuestionados a través del amparo, tenemos los siguientes:

*Las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), cuando se reconoce el laudo arbitral en términos de los artículos 1461, 1462 y 1463 del Código de Comercio;

774

* La resolución final de las visitas domiciliarias, en la cual podrán plantearse las irregularidades que el visitado aprecie sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, así como sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos que la originaron, como la falta de identificación de los visitadores, y sólo sería procedente 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.⁷⁷⁵

* Sentencia de una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictada en un juicio de nulidad, en la que sólo se declara la validez de la resolución impugnada consistente en un requerimiento de pago exigido a una compañía afianzadora, en su contra procede el juicio de amparo biinstancial.⁷⁷⁶

* Es procedente en contra de la aplicación en un acto administrativo de una ley, tratado o reglamento que a juicio del quejoso es inconstitucional, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de aquellos, de manera tal que no basta la afirmación del impetrante de garantías en ese sentido para que el juicio resulte procedente contra todos los actos reclamados.⁷⁷⁷

⁷⁷⁴ Tesis aislada XIV.2o.73 A, registro 184949, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, febrero de 2003, p. 1022. Rubro: COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). CASO EN QUE SUS LAUDOS NO CONSTITUYEN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. (NOTA: esta tesis la interpretamos a contrario sensu.)

⁷⁷⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2003, registro 184549, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVII, abril de 2003, p. 147. Rubro: ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

⁷⁷⁶ Tesis aislada XV.1o.27 A, registro 187404, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, marzo de 2002, p. 1445. Rubro: REQUERIMIENTO DE PAGO. LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA SU VALIDEZ, COMO REQUISITO PREVIO PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, NO ES DEFINITIVA PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 46 Y 158 DE LA LEY DE LA MATERIA.

⁷⁷⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 35/2000, registro 190707, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XII, diciembre de 2000, p. 133. Rubro: AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA

*En contra del procedimiento complejo de designación de nuevos Magistrados y el desplazamiento consecuente de quienes se encontraban en funciones, compuesto de los diversos actos en que participan autoridades de los tres poderes integrantes del Gobierno del Estado, no se ubica dentro del concepto de procedimiento seguido en forma de juicio a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, y el amparo procede respecto de todo el procedimiento y puede promoverse con motivo del primer acto, relativo al nombramiento de Magistrados, señalándose como reclamado todo el procedimiento que tendrá el carácter de inminente; contra el acto final por el que se produce la remoción, señalándose al procedimiento como sustento de la afectación final completa; y en contra de los demás actos que se vayan produciendo y que por sí solos producirán la afectación parcial correspondiente, si resulta desfavorable al Magistrado, al no ser tomado en consideración para continuar en su función.⁷⁷⁸

* En contra de la Comisión Federal de Competencia cuando inicia, de oficio, un procedimiento de investigación para determinar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la propia ley, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate, que el inicio de un procedimiento investigatorio en el que no existe aún la identificación de los hechos que puedan constituir una infracción, ni está determinado el sujeto a quien deberá oírsele en defensa como probable responsable de una infracción a la ley.⁷⁷⁹

EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY; tesis aislada 2a. CLXXVII/2000, registro 190628, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XII, diciembre de 2000, p. 425. Rubro: AMPARO. ES PROCEDENTE EL PROMOVIDO CONTRA UN TRATADO INTERNACIONAL CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO QUE NO TIENE EL CARÁCTER DE DEFINITIVO, SI CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN; y tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/98, registro 196908, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo: VII, febrero de 1998, p. 130. Rubro: AMPARO CONTRA REGLAMENTOS. ES PROCEDENTE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO Y ÉSTA CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.

⁷⁷⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 98/2000, registro 190979, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, octubre de 2000, p. 23. Rubro: MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE COLIMA. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA DE AMPARO EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE SU DESIGNACIÓN Y SUSTITUCIÓN.

⁷⁷⁹ Tesis de jurisprudencia P. CVIII/2000, registro 191363, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, agosto de 2000, p. 103. Rubro: COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN DE ACTOS QUE SE ESTIMAN LESIVOS DE LOS PRINCIPIOS

*Los laudos que emite la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su calidad de árbitro, porque ejerce facultades decisorias a nombre del Estado y como ente público establece una relación de supra a subordinación con los particulares que se someten voluntariamente al procedimiento arbitral.⁷⁸⁰

* Las resoluciones del Consejo de la Judicatura locales, cuando son definitivas e inatacables por las vías ordinarias, al devenir de un organismo que no es un tribunal judicial, ni administrativo ni del trabajo, es procedente en contra de aquellas pues el acto reclamado emana de un procedimiento seguido en forma de juicio y se trata de resoluciones definitivas.⁷⁸¹

*Los laudos arbitrales dictados por la Procuraduría Federal del Consumidor, al ser emitido por un órgano que no puede considerarse un tribunal administrativo, judicial o del trabajo, emanado de un procedimiento seguido en forma de juicio.⁷⁸²

* La resolución dictada por la Junta de Honor y Justicia, cuando sus resoluciones son definitivas, porque contra ellas no procede recurso ordinario alguno, dichos fallos encuadran en la hipótesis del artículo 114, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.⁷⁸³

RECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES, QUE EFECTÚA DICHO ÓRGANO, NO ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.

⁷⁸⁰ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2001, registro 188434, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, noviembre de 2001, p. 31. Rubro: COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

⁷⁸¹ Tesis aislada II.A.60 A, registro 194036, novena época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, mayo de 1999, p. 989. Rubro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, EMITIDAS EN LA SUSTANCIACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

⁷⁸² Tesis aislada XVII.2o.10 A, registro 192003, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, abril de 2000, p. 985. Rubro: PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. SU LAUDO ARBITRAL NO ES RECLAMABLE EN AMPARO DIRECTO. Y Tesis aislada I.4o.A.806 A, octava época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F., tomo XV-I, febrero de 1995, p. 248. Rubro: PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS DE LA, QUE DETERMINAN SOBRE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA.

⁷⁸³ Tesis de jurisprudencia P./J. 27/98, registro 196516, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo VII, abril de 1998, p. 18. Rubro: JUNTA DE HONOR Y JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO, Y Tesis aislada VIII.2o.21 A, registro 201488, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, septiembre de 1996, p. 697. Rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. AMPARO INDIRECTO PROCEDENTE (LEGISLACION DEL ESTADO DE COAHUILA).

* En contra de la resoluciones definitivas que contienen la orden de cancelación de patente de agente aduanal, porque emanan de un procedimiento seguido en forma de juicio que culmina con una resolución de índole netamente administrativa.⁷⁸⁴

* El acuerdo que desecha un recurso interpuesto en contra de una determinación de liquidación de crédito fiscal, que tengan el carácter de definitivos, sin que en dicha Ley exista otro medio de defensa a través del cual pueda ser modificado, revocado o anulado.⁷⁸⁵

*Las instancias o solicitudes presentadas por los contribuyentes ante las autoridades fiscales dentro del procedimiento aduanero que no son acordadas dentro del término de cuatro meses (ahora tres), no constituyen en el caso una resolución negativa ficta aun cuando hayan recaído en el procedimiento administrativo, consecuentemente, la falta de acuerdo de dicha promoción debe impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por considerarse violado el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional.⁷⁸⁶

* En contra una resolución dictada en el recurso de revocación interpuesto en pugna con requerimiento de pago de impuesto predial, dado que dicha hipótesis se ubica en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, pues se trata de una resolución definitiva que no proviene de algún tribunal judicial, administrativo o del trabajo.⁷⁸⁷

⁷⁸⁴ Tesis aislada XIX.1o.5 A, registro 199562, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo V, enero de 1997, p. 412. Rubro: AGENTES ADUANALES. CANCELACION DE PATENTE. NO EXISTE OBLIGACION DE AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ARTICULO 142 DE LA LEY ADUANERA, NI EL JUICIO DE NULIDAD PARA PROMOVER DEMANDA DE GARANTIAS.

⁷⁸⁵ Tesis aislada XIV.1o.2 A, registro 201636, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, agosto de 1996, p. 627. Registro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA UN RECURSO ADMINISTRATIVO. (LEGISLACION DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

⁷⁸⁶ Tesis aislada III.1o.A.29 A, registro 200950, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, noviembre de 1996, p. 467. Rubro: NEGATIVA FICTA. NO SE ACTUALIZA TAL FIGURA TRATANDOSE DE PETICIONES PRESENTADAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO OFICIOSAMENTE POR LA AUTORIDAD FISCAL Y NO ACORDADAS POR ESTA, DENTRO DEL PLAZO FIJADO POR EL ARTICULO 37 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

⁷⁸⁷ Tesis de jurisprudencia XIV.2o. J/3, registro 201064, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, octubre de 1996, p. 464. Rubro: REVOCACION. LA RESOLUCION DICTADA EN EL RECURSO INTERPUESTO CONTRA UN REQUERIMIENTO DE PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL, ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

* La orden que decreta la baja de un elemento de seguridad pública, de la corporación a la que presta sus servicios, queda comprendida dentro del supuesto que establece la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo y, por tanto, puede ser reclamada en amparo ante un Juez de Distrito, pues aun cuando dicha fracción no se refiere específicamente al caso en que se reclama la orden de la autoridad acerca de la terminación imperativa del vínculo jurídico que existe entre el Estado y los agentes de seguridad pública, sí alude, en cambio, a la procedencia del amparo en contra de un acto de autoridad que no provenga de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, características que reúne la orden de que se trata.⁷⁸⁸

* Instituto Mexicano del Seguro Social cuando actúa en la determinación, cobro y percepción de las cuotas obrero patronales, dentro de un procedimiento en forma de juicio, por lo que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, aplicado a contrario sensu.⁷⁸⁹

*El procedimiento seguido en forma de juicio en el que se impugna la resolución definitiva pronunciada en el mismo; acto que se atribuye a una Legislatura Local erigida en gran jurado (juicio político).⁷⁹⁰

La anterior catalogación no contempla todos los actos que encuadran en supuesto de la fracción II, párrafo segundo del artículo 114 de la Ley de Amparo, pero representan un número considerable de aquellos y permiten familiarizarse con los mismos, a efecto que pueda tenerse idea si el acto reclamado es susceptible de impugnarse a través del juicio de garantías o del medio ordinario de defensa que el gobernado tenga a su alcance. Con ello, no pretendemos inducir que en contra de expuestos automáticamente proceda el juicio constitucional, pues cada uno de éstos representa una empresa diferente. Pensar lo contrario sería tanto como mecanizar nuestro derecho. Tales actos tienen como condicionante que se traten de resoluciones definitivas, las que trataremos en el apartado siguiente, por la semejanza que tienen

⁷⁸⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 7/96, registro 200635, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo: III, marzo de 1996, p. 545. Rubro: POLICIAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.

⁷⁸⁹ Tesis aislada, registro 223537, octava época, Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, S. J. F., tomo VII, febrero de 1991, p. 177. Rubro: INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ORGANISMO FISCAL AUTONOMO Y NO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

⁷⁹⁰ Tesis aislada 10, registro 812324, octava época, Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, Informes 1989, parte III, p. 1065. Rubro: JUICIO POLITICO, RESOLUCION DEFINIDA DICTADA EN UN. DEBE RECLAMARSE EN AMPARO INDIRECTO.

con la expresión última resolución, y únicamente ejemplificaremos esta cuestión con la siguiente tesis de jurisprudencia.

EJECUCIÓN, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE. EL AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN AQUÉL SÓLO PROCEDE CUANDO SE RECLAMA LA DEFINITIVA, A PESAR DE QUE SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. El procedimiento administrativo de ejecución regulado por los artículos 145 a 196 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad la resolución de alguna controversia entre partes contendientes, por lo que en rigor no puede decirse que se trate de un procedimiento seguido en forma de juicio, en los términos literales del artículo 114, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, pero consta de una serie coherente y concordante de actos tendientes a la obtención ejecutiva del cumplimiento de una obligación con base en una liquidación firme que constituye la prueba legal de la existencia del crédito, de su liquidez y de su inmediata reclamación y, como tal, presupuesto formal del comentado procedimiento de ejecución, similar en estos aspectos a una sentencia ejecutoriada. Por tanto, se justifica que el juicio de amparo sólo pueda promoverse hasta que se dicte en el citado procedimiento de ejecución fiscal la resolución con la que culmine, es decir, la definitiva en que se apruebe o desaprobe el remate, pudiéndose reclamar en tal oportunidad todas las violaciones cometidas dentro de dicho procedimiento. De lo contrario, si se estimara procedente el juicio de garantías contra cada uno de los actos procesales de modo aislado, se obstaculizaría injustificadamente la secuencia ejecutiva, lo cual no debe permitirse aunque se reclame la inconstitucionalidad de las leyes que rigen ese procedimiento, ya que de la interpretación relacionada de la citada fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, acerca de que el amparo contra remates sólo procede contra la resolución definitiva que los apruebe o desaprobe, y de la fracción III del mismo precepto legal, se desprende que, en lo conducente, la intención del legislador ha sido la de que no se entorpezcan, mediante la promoción del juicio constitucional, los procedimientos de ejecución fundados en resoluciones o sentencias definitivas, a pesar de que éstas no deriven de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, por lo que operan las mismas razones para sostener que, tratándose del mencionado procedimiento, el juicio de amparo puede promoverse hasta que se dicte la última resolución que en aquél se pronuncie.⁷⁹¹

⁷⁹¹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 17/98, registro 196530, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo VII, abril de 1998, p. 187.

Finalmente, la **tercera parte** de nuestro artículo en estudio (a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia), aunque sea la menos recurrida, se refiere a los **terceros extraños en los procedimientos seguidos en forma de juicio** que no fueron llamados como parte, es decir, que el mismo se inició, tramitó o resolvió, sin que éstos fueran oídos cuando tenían derecho de hacerlo porque con la resolución que ahí se dictara se verían afectados. En estos supuestos a parte de no tener que agotar recurso ordinario alguno para acudir al procedimiento seguido en forma de juicio, tampoco hay que esperar hasta que concluya, pues teniendo derecho legítimo que hacer valer puede acudir al amparo en cualquier momento. Luego, atendiendo que el derecho no es una receta de cocina, debemos analizar asunto por asunto, para determinar si la persona que se ostenta con tal carácter puede legalmente acudir al amparo.

9. Actos fuera de juicio o después de concluido, en ejecución de sentencia o remates que afectan a las partes contendientes. (103, fracción I, de la Constitución Federal y 114, fracción III, de la Ley de Amparo.)

Esta fracción refiere a los actos de autoridades que realizan funciones formal o materialmente jurisdiccionales, susceptible de dictar sentencias o laudos, mediante juicios seguidos ante ellas, y tal situación opera en las tres partes que componen el mismo y que analizaremos en este apartado. Estos actos pueden mostrarse a través de la preparación de los procedimientos ordinarios administrativos que se ventilan en los juzgados de distrito de la citada materia o mixtos, según el circuito, en funciones de primera instancia o naturales, que en contra de las sentencias dictadas por éstos procede recurso de apelación ante los tribunales unitarios; y consecuentemente, contra aquella resolución una vez que ha causado ejecutoria, los actos que se emitan pueden ser impugnados a través del juicio de garantías indirecto, teniendo competencia para ello un diverso juzgado federal en aquella materia donde haya especializados o mixtos. Para evidenciar la procedencia de esta clase de juicios atendamos al siguiente criterio.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA. EL ARTÍCULO 40, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS (ABROGADA POR EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, PUBLICADA EN EL

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE ENERO DE 2000), QUE FACULTA A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PARA RESCINDIRLOS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Al establecer el mencionado precepto que las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratista, no contraviene la garantía constitucional de acceso a la administración de justicia prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal. Ello es así, porque, por un lado, la citada potestad rescisoria es una atribución exclusiva de las entidades y dependencias públicas que ha sido reconocida como un privilegio especial de los órganos de la administración pública, que los colocan en una situación distinta y más favorable de la que rige para los particulares que con ella contratan, y que se encuentra plenamente justificada por la circunstancia de que si en el ámbito civil, donde prevalece el interés privado, existe la previsión legal de que los contratantes sujetos a ese régimen pueden, bajo determinadas condiciones, rescindir motu proprio los contratos bilaterales en que intervengan, sin necesidad de acudir a los tribunales, es inconcuso que tratándose de la esfera administrativa, en la cual imperan razones vinculadas al interés general, esa misma facultad pueda ser ejercida por los órganos de autoridad, cuando celebren contratos con particulares, pues con ello la administración pública persigue la posibilidad de actuar con mayor oportunidad y eficiencia; y, por el otro, el particular afectado, titular del derecho constitucional de acceso a la administración de la justicia impartida por los tribunales dispone de los instrumentos procesales previstos en la ley mediante los cuales puede impugnar oficiosamente el acto jurídico-administrativo de la rescisión contractual, esto es, puede promover en contra de la entidad o dependencia que decretó la rescisión un juicio ordinario administrativo federal ante un Juez de Distrito, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, ni en el precepto constitucional citado ni en algún otro de la Carta Magna se señala que la rescisión de un contrato administrativo sólo pueda decretarse por un tribunal judicial o administrativo.⁷⁹²

La primera parte del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, se encausa aquellos actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido, por lo que debemos comenzar definir que significa juicio por ser el punto de partida; así, juicio para los efectos del amparo debe entenderse como aquel procedimiento que comienza con la

⁷⁹² Tesis aislada 1a. XLVIII/2001, registro 189494, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XIII, junio de 2001, p. 233.

demanda y termina con la sentencia definitiva. Al respecto y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, procede el juicio de garantías contra actos **después de concluido el juicio**, siempre y cuando no se dicte en ejecución de sentencia, debiéndose entender por estos los actos dictados después de concluido el juicio que tienen autonomía propia y que no tienen como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural, como son actos preparatorios de juicio, interdictos, providencias precautorias, diligencias de jurisdicción voluntaria y otros similares; y los ejecutados después de concluido el juicio, que son todos aquellos que se realizan con posterioridad a la sentencia ejecutoria pero que no están encaminados de manera directa a ejecutarla, sino a hacer posible o a preparar la ejecución.

Como ejemplo de actos pronunciados **fuera de juicio** tenemos las resoluciones dictadas en un procedimiento de jurisdicción voluntaria, en las que no existe contienda entre partes, y por tanto contra una resolución de esa naturaleza procede el juicio de amparo indirecto por tratarse de un acto dictado por autoridad judicial fuera de juicio,⁷⁹³ falta de emplazamiento a tales medios preparatorios, puesto que se tratan de actos prejudiciales que anteceden al juicio,⁷⁹⁴ resolución que se emitió en el recurso de queja interpuesto ante una de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por repetición del acto,⁷⁹⁵ la resolución que la declara improcedente la incompetencia por inhibitoria se trata de un acto fuera de juicio.⁷⁹⁶

⁷⁹³ Tesis aislada II.A.88 A, registro 193149, novena época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo X, octubre de 1999, p. 1235. Rubro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS; Y Tesis aislada XVII.2o.22 K, registro 199925, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo IV, diciembre de 1996, p. 414. Rubro: JURISDICCIÓN VOLUNTARIA, DILIGENCIA DE LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS EN LAS, NO SON SENTENCIAS DEFINITIVAS SINO ACTOS DICTADOS FUERA DE JUICIO, POR TANTO LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA DICHA RESOLUCIÓN CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO.

⁷⁹⁴ Tesis aislada VI.2o.C.153 K, registro 185369, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, diciembre de 2002, p. 805. Rubro: MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO. LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS EN LA CITACIÓN A LOS MISMOS, DEBEN SER ANALIZADAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL QUEJOSO HAYA SIDO EMPLAZADO AL JUICIO CONTENCIOSO AL QUE AQUÉLLOS SE DIRIGEN Y COMPARECIDO A CONTESTAR LA DEMANDA

⁷⁹⁵ Tesis aislada I.9o.A.34 A, registro 187876, novena época, Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XV, febrero de 2002, p. 751. Rubro: ACTO FUERA DE JUICIO. LO CONSTITUYE EL DICTADO POR ALGUNA DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL RESOLVER UN RECURSO DE QUEJA POR REPETICIÓN DEL ACTO, POR LO QUE PARA CONOCER DEL AMPARO EN SU CONTRA SON COMPETENTES LOS JUZGADOS DE DISTRITO.

⁷⁹⁶ Tesis aislada VI.2o.125 K, registro 195 256, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo VIII, octubre de 1998, p. 1160. Rubro:

Asimismo, ilustran en forma general a nuestro estudio las siguientes resoluciones que determinan cuales pueden ser algunos actos fuera de juicio.

MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO, ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO DE CONFORMIDAD CON LA FRACCION III DEL ARTICULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA CUANDO SE RECLAMA LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A LOS MISMOS. Siendo los medios preparatorios a juicio, determinadas diligencias que preparan la acción para promover un juicio, generalmente preconstitutivas de pruebas, y que las mismas no forman parte del juicio, ya que como su nombre lo indica preparan, pero no son el mismo, aunque sirvan de apoyo a la acción o excepción que se intente, la falta de emplazamiento a tales medios preparatorios, debe estimarse como un acto ejecutado fuera de juicio, ya que éste debe entenderse como el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma hasta que se dicta sentencia definitiva, y contra esa irregularidad es procedente el amparo indirecto en los términos del artículo 114, fracción III de la Ley de Amparo, habida cuenta que la falta de emplazamiento resulta ser una violación que de resultar fundada deja sin defensa al quejoso ante tales diligencias previas. Sin que sea obstáculo para su procedencia el que la falta de emplazamiento no sea un acto de imposible reparación, pues no se trata de actos realizados dentro del juicio como lo establece la fracción IV del artículo 114 de la ley de la materia, interpretada a contrario sensu.⁷⁹⁷

ACTOS FUERA DE JUICIO, COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO PARA CONOCER DE AMPAROS CONTRA. La resolución pronunciada con motivo de la interposición de la queja establecida en el artículo 239 Ter, del Código Fiscal de la Federación, no constituye una sentencia definitiva ni resolución que ponga fin al juicio sino que es un acto dictado fuera de juicio, susceptible de ser impugnado por medio del amparo indirecto en los términos de la fracción III, del artículo 114 de la Ley de Amparo.⁷⁹⁸

INHIBITORIA. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA RESUELVE ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO ANTE UN JUEZ DE DISTRITO.

⁷⁹⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 23/96, registro 200392, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo: IV, septiembre de 1996, p. 21.

⁷⁹⁸ Tesis de jurisprudencia 814, registro 391704, octava época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, apéndice de 1995, tomo III, parte TCC, p. 621.

Tocante a los actos dictados *después de concluido el juicio* nos ilustra el siguiente criterio, que aborda diversas hipótesis contemplada por el artículo y fracción que nos ocupa.

ACTOS DICTADOS DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO. CASOS DE PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO (PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO). Los juicios constan de tres etapas y, en esa consideración, hay actos: 1. Fuera o antes del juicio conocidos también como prejudiciales, relacionados y previstos en el artículo 114, fracción III de la Ley de Amparo; 2. En juicio, que incluye los correspondientes a las etapas de instrucción y sentencia (fase in procedendo e in iudicando), previstos en el artículo 114, fracción IV de la Ley de Amparo; 3. Después de concluido el juicio, esto es, a partir de dictada la sentencia y son todos aquellos que se generan dentro del periodo de ejecución, previsto en el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo. Estos últimos se subdividen: a) En ejecución de sentencia, y son los que preparan la ejecución aunque no la ejecutan de manera directa; b) Para la ejecución de sentencia, que son los encaminados directa, inmediata y específicamente a cumplir el fallo. De lo anterior se establece, que las resoluciones intermedias dictadas después de concluido el juicio dentro del periodo de ejecución de sentencia, no son combatibles a través del juicio de amparo, para evitar así abusos del mismo, hipótesis o maniobras que, de tolerarse, resultarían conducentes a la obstaculización en el cumplimiento de sentencias ejecutorias, las cuales, por razones de interés social, no pueden entorpecer o dilatarse por mandato expreso y categórico del artículo 17 constitucional. Consecuentemente, el reclamo en amparo de actos "en" o "para" ejecución de sentencia debe hacerse hasta que culmine el periodo de ejecución, lo que se deduce de la interpretación conjunta de la fracción III del artículo 114 y 113 de la Ley de Amparo. Esto acontece hasta en tanto haya una resolución que declare cumplida la sentencia, o bien, se reconozca la imposibilidad jurídica o material para darle cumplimiento. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de la parte interesada para instar a los Jueces, tribunales administrativos o del trabajo, para que pronuncien el acuerdo conclusivo de la ejecución, cuando omitan hacerlo, pues esa actuación resulta básica y determinante para la promoción del amparo.⁷⁹⁹

En este orden de ideas, dentro de los actos que causan perjuicio *dictados después de haber concluido el juicio*, pero que no versan sobre la ejecución de

sentencia, encontramos las resoluciones dictadas en los incidentes de gastos y costas;⁸⁰⁰ interlocutoria que pone fin al incidente de liquidación de sentencia;⁸⁰¹ resolución incidental en la que se reclame las violaciones cometidas en el procedimiento del incidente;⁸⁰² liquidación de intereses;⁸⁰³ auto por el cual se declaró ejecutoriada la sentencia;⁸⁰⁴ homologación de sentencia extranjera,⁸⁰⁵ etcétera. Los anteriores actos no son todos lo que se encuentran en este rubro, son parte de los mismos, pero nos permiten distinguir con claridad cuando podemos acudir al amparo indirecto reclamado si estamos ante esta situación.

La segunda parte del artículo que nos ocupa, tiene como elemento distintivo que el acto reclamado sea la *última resolución* (semejante a resolución definitiva que prevé la fracción II) *dictada en la ejecución de sentencia*; razón por la que es necesario precisar que debe entenderse como última resolución, en los términos que nuestro Alto Tribunal lo hizo:

AMPARO INDIRECTO. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN "ÚLTIMA RESOLUCIÓN", A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA. La referida disposición exige para la impugnación de los actos dictados en un procedimiento de ejecución de sentencia, como presupuesto

⁷⁹⁹ Tesis aislada VIII.1o.26 K, registro 193322, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo: X, septiembre de 1999, p. 780.

⁸⁰⁰ Tesis aislada V.1o.37 K, registro 208170, octava época, Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F., tomo XV-II, febrero de 1995, p. 210. Rubro: AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE. CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS EN APELACION RESPECTO DEL INCIDENTE DE GASTOS Y COSTAS.

⁸⁰¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/98, registro 196891, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo: VII, febrero de 1998, p. 60. Rubro: INTERLOCUTORIA QUE PONE FIN AL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA. ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

⁸⁰² Tesis aislada IX.1o.58 K, registro 185611, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, octubre de 2002, p. 1475. Rubro: VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE INTERPUESTO DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO. DEBEN RECLAMARSE EN AMPARO INDIRECTO QUE SE PROMUEVA CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE PONGA FIN A DICHO PROCEDIMIENTO.

⁸⁰³ Tesis aislada XXI.1o.108 C, registro 189954, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, abril de 2001, p. 1078. Rubro: INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INTERESES EN UN JUICIO ORDINARIO CIVIL. EL AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DE LA INTERLOCUTORIA QUE LO RESUELVE, ES COMPETENCIA DE UN JUEZ DE DISTRITO.

⁸⁰⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 83/2001, registro 188356, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo XIV, noviembre de 2001, p. 21. Rubro: SENTENCIA. EL AUTO QUE LA DECLARA EJECUTORIADA ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, POR TRATARSE DE UN ACTO DICTADO DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO.

⁸⁰⁵ Tesis aislada XVII.2o.34 K, registro 191839, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, mayo de 2000, p. 939. Rubro: HOMOLOGACIÓN DE SENTENCIA EXTRANJERA, POR SER UN ACTO DICTADO DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO. EL TRIBUNAL COLEGIADO CARECE DE COMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER DEL AMPARO QUE SE PROMUEVA CONTRA.

de procedencia de la vía indirecta, que se reclame la última resolución dictada en dicho procedimiento. Ahora bien, este requisito tiene como finalidad, de conformidad con lo previsto en la exposición de motivos de la ley citada, evitar que se abuse del juicio de garantías, lo que se obtiene si la procedencia de éste contra violaciones sufridas en la ejecución de una sentencia, se limita a la impugnación de la "última resolución" que se dicte en esa fase ejecutiva, resolución que debe ser entendida como aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la legislación invocada, al que se acude en forma analógica, ante la inexistencia de otro ordenamiento que proporcione una interpretación diferente.⁸⁰⁶

En esta tesitura, es claro que la regla general sobre la procedencia de esta clase de juicios se estableció en contra de la **última resolución en ejecución de sentencia**, y no de los actos intraprocesales derivados de aquella, no obstante que puedan ocasionar agravio al quejoso, pues la oportunidad que éste tiene para reclamarlo es hasta ese momento. Sin que pase inadvertido que algunos Tribunales Colegiados a través de diversos criterios han determinado contrario al espíritu de la tesis de jurisprudencia que nos ocupa, que por tener su origen en el máximo órgano de impartición de justicia de acuerdo al artículo 192 de la Ley de Amparo, es obligatoria en su aplicación y acato para todas las autoridades ahí enunciadas; la procedencia en contra de actos derivados del procedimiento de ejecución de sentencia, sin que exista obligación de esperar la última resolución para acudir al mismo,⁸⁰⁷ lo que consideramos conveniente porque las reglas generales pueden tener excepciones que permitan una mejor impartición de justicia constitucional como ha sucedido con diversos criterios aislados,⁸⁰⁸ pero donde no se podría actualizar dicha excepción es cuando el acto

⁸⁰⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 32/2001, registro 190035, tomo XIII, abril de 2001, novena época, Pleno, S. J. F. y G., p. 31.

⁸⁰⁷ Tesis aislada I.3o.C.328 C, registro 186590, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1292. Rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIA. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA RESOLUCIONES INTERMEDIAS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, CUANDO EL QUEJOSO FUE VENCEDOR EN EL JUICIO Y PRETENDE QUE SE EJECUTE DEBIDAMENTE EL FALLO (EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO) y la tesis aislada XVIII.1o.3 K, registro 192489, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, febrero de 2000, p. 1032. Rubro: AMPARO INDIRECTO, PROCEDENCIA DEL EXCEPCIÓN A LA HIPÓTESIS QUE CONTEMPLA EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN III DE LA LEY DE AMPARO.

⁸⁰⁸ Tesis aislada XIV.2o.105 C, registro 183625, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1685. Rubro:

reclamado deriva de una violación intraprocesal por falta de recepción de pruebas, pues como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habrá que esperarse a la última resolución de la ejecución de sentencia para hacer valer aquellos.

AMPARO INDIRECTO. EL DESECHAMIENTO DE PRUEBAS DENTRO DE UN INCIDENTE CUYA INTERLOCUTORIA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN ESA VÍA, DEBE RECLAMARSE HASTA EL PRONUNCIAMIENTO DE AQUÉLLA.

De una interpretación sistemática e integral de lo dispuesto en las fracciones II, III y IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, se advierte que el desechamiento de pruebas dentro de un incidente cuya interlocutoria es susceptible de impugnarse en amparo indirecto, por regla general, se considera una violación intraprocesal que puede ser combatida hasta que se promueva el juicio de amparo biinstancial en contra de dicha interlocutoria. Ello es así, porque las fracciones II y III del precepto citado admiten la posibilidad de que las violaciones cometidas en un procedimiento, sean reclamables en el amparo que se promueva en contra de la resolución final que se dicte en ese procedimiento, incluso, la fracción últimamente señalada, hace referencia a los actos de ejecución de sentencia y a los remates, cuyo trámite generalmente se efectúa en forma de incidente. De modo que si en el amparo indirecto pueden reclamarse las violaciones procesales cometidas dentro de un incidente tramitado fuera de juicio o después de concluido al impugnarse la resolución que lo decida, la misma razón debe regir para aquellos amparos que se promuevan en contra de resoluciones incidentales dictadas dentro de un juicio.⁸⁰⁹

AMPARO INDIRECTO. PARA SU PROCEDENCIA, CONSTITUYE LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN EL AUTO QUE DESECHA EL INCIDENTE DE PRESCRIPCIÓN RESPECTO DE ALGUNOS BIENES QUE AUN ESTANDO EMBARGADOS, NO FORMARON PARTE DE REMATES ANTERIORES; Tesis aislada I.11o.C.74 C, registro 183549, novena época, Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1742. Rubro: EMBARGO DE CUENTA BANCARIA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA. CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN QUE HACE PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO (EXCEPCIÓN A LA REGLA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES); Tesis aislada VII.3o.C.14 K, registro 184222, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, Junio de 2003, p. 918. Rubro: AMPARO INDIRECTO. CASO DE EXCEPCIÓN A LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO, RESPECTO A LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTRA LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN; Tesis aislada I.10o.C.32 C, registro 183550, novena época, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil Del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1741. Rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA RESOLUCIONES INTERMEDIAS RECLAMADAS POR EL ACTOR EN ESTA FASE DEL JUICIO NATURAL, AUNQUE HUBIESE RESULTADO VENCEDOR EN LA CONTIENDA.

⁸⁰⁹ Tesis de jurisprudencia P.J. 38/2001, registro 190037, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XIII, abril de 2001. p. 5.

Aunque el siguiente criterio ilustra sobre la procedencia del juicio de amparo, sin la necesidad de esperarse al último acto de ejecución y más bien, atendiendo al principio de justicia constitucional, lo que nos parece bastante acertado.

AMPARO INDIRECTO, PROCEDENCIA DEL, POR VIOLACIONES EN EL INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA QUE NO PODRÁN HACERSE VALER EN LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN DICTADA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA. INTERPRETACIÓN DEL INCISO B) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y DEL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. El segundo párrafo de la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo establece que: "El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: ... III. ... Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.". Sin embargo, tal disposición no debe interpretarse de manera estricta, de reclamar todas las violaciones que se estimen cometidas en esa etapa, al promover el amparo indirecto contra la última resolución, pues en el mismo procedimiento de ejecución pueden surgir violaciones que constituyan actos de imposible reparación, cuya ejecución, al dictarse la última resolución, ya se habría consumado y, por tanto, no se podría restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas. De lo que se sigue que dicha hipótesis encuadraría en lo previsto en la fracción IV del citado numeral, conforme al cual procede el amparo indirecto contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, en concordancia con lo dispuesto en el inciso b) de la fracción III del artículo 107 de la Constitución Federal, que precisa la procedencia del amparo: "b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.". De donde resulta que en el procedimiento de ejecución de sentencia, si se reclama un acto por una violación cometida antes del dictado de la última resolución, deberá examinarse si ese acto es de ejecución irreparable para que proceda el amparo indirecto y para ello debe tomarse en consideración el criterio que en jurisprudencia se ha establecido para determinar cuándo, dentro de un juicio, el acto reclamado sólo afecta derechos adjetivos y que, por ende, puedan ser subsanados o desaparecer al obtener sentencia favorable o que, en caso contrario, se deban hacer valer en el amparo directo contra la sentencia definitiva, y cuándo el acto lesiona los derechos subjetivos, de ejecución irreparable, lo que puede

ocurrir no sólo en el procedimiento del juicio hasta antes de que concluya con sentencia definitiva, sino también en el procedimiento en la etapa de ejecución de sentencia, antes de que se dicte la última resolución, como es el caso de la interlocutoria que resuelve el incidente de cuantificación de intereses ordinarios y moratorios, en que habiéndose agotado el recurso ordinario que la ley de la materia prevé, aun cuando no sea la última resolución dictada en dicha etapa, se trata de un acto de ejecución irreparable mediante el amparo contra la última resolución, dado que en aquél no podrá volverse a examinar lo relativo a las violaciones cometidas en la cuantificación de intereses cuya planilla se aprobó en la interlocutoria respectiva, puesto que la referida última resolución únicamente se ocupará del cumplimiento de la sentencia correspondiente y de las violaciones procesales que se cometan en ese procedimiento de ejecución, como sería en el del remate de los bienes que pudieran ser embargados, pero no respecto a la cuantificación de la condena de los intereses que origine ese procedimiento de remate, y en la demanda de amparo contra la resolución que lo apruebe o desaprovebe, únicamente podrán hacer valer las violaciones cometidas en el procedimiento de remate, y no de la interlocutoria que aprobó la cuantificación de los intereses.⁸¹⁰

La **tercera parte**, en atención a su claro contenido no representa mayores complicaciones pues versa sobre la **resolución definitiva dictada en el procedimiento de remate derivados de un juicio**, en el que sólo es procedente acudir al amparo cuando el acto reclamado lo constituye la aprobación o desaprobación del mismo, y no cuando trate de violaciones intraprocesales para decretarlo, es decir, las cometidas en el curso del referido procedimiento; pues de otra suerte, sería imposible llegar hasta la venta de los bienes, demorándose indefinidamente la ejecución de las sentencias con notorio perjuicio de la administración de justicia por todo lo cual, el amparo es improcedente contra los procedimientos que preceden al remate.⁸¹¹ Un ejemplo claro lo encontramos en la siguiente tesis aislada:

EJECUCIÓN, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE. EL AMPARO SÓLO PROCEDE HASTA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA FINCADO EL REMATE A

⁸¹⁰ Tesis aislada I.7o.C.22 K, registro 184704, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, marzo de 2003, p. 1689.

⁸¹¹ Tesis de jurisprudencia 452, registro 394408, quinta época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo VI, parte SCJN, p. 301. Rubro: REMATES.

FAVOR DE UN POSTOR. El procedimiento de remate previsto por los artículos 174 a 186 del Código Fiscal de la Federación tiene una culminación necesaria a través de una resolución, que se constituye en las atribuciones del jefe de la oficina ejecutora para calificar las posturas, dar intervención a los postores para su mejora y declarar fincado el remate a favor de la propuesta del monto superior, lo que significa que previo a este último pronunciamiento, ha hecho un análisis del procedimiento que le precedió y la declaratoria viene a constituir una resolución que aprueba el remate respectivo. Así la situación, queda patente que en el procedimiento económico-coactivo y, en particular, en el de remate, sí existe la figura requerida de resolución aprobatoria de este último, de tal manera que debe satisfacerse como requisito de procedibilidad del juicio de garantías, el previsto por el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, esto es, que tratándose de remates sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében. Es conveniente establecer que la regla a que se refiere la citada disposición de la ley reglamentaria del juicio de garantías tiene su razón de ser en evitar la promoción innecesaria y excesiva de juicios de amparo contra cada determinación que se pronuncie en el procedimiento de remate, en virtud de que el perjuicio en contra del ejecutado solamente se actualiza y consume hasta el momento en que se emite la resolución final de dicho remate, que en el caso se centra en aquella que lo declara fincado a favor de uno de los postores.⁸¹²

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA SENTENCIA QUE CONFIRMA LA RESOLUCIÓN QUE NO APRUEBA LA ADJUDICACIÓN DE UN BIEN EMBARGADO, POR EQUIPARACIÓN CON LA QUE DESAPRUEBA EL REMATE. La sentencia por la que se confirma la resolución que no aprueba en ejecución de sentencia la adjudicación de un bien embargado, constituye la última resolución pronunciada en el procedimiento de remate, por equiparación con aquella que desapruéba el mismo y en tal virtud, procede en su contra el juicio de amparo indirecto, toda vez que con base en lo antes señalado, se actualiza el supuesto normativo contemplado en el párrafo in fine de la fracción III, del artículo 114, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.⁸¹³

En este apartado se encuentran legitimadas las partes contendientes en el juicio natural para acudir a la instancia constitucional, cuestión diversa a la de los

⁸¹² Tesis aislada 1a. VI/98, registro 196631, novena época, Primera Sala, S. J. F. y G., tomo VII, marzo de 1998, p. 250.

⁸¹³ Tesis aislada I.6o.C.173 C, registro 194168, novena época, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, abril de 1999, p. 492.

terceros extraños a juicio que pueden acudir a solicitar amparo en contra del procedimiento de remate en cualquier momento y no esperarse hasta la resolución que lo apruebe o desaprovebe, como se analizará en el apartado correspondiente.

10. Actos en el juicio que tienen ejecución de imposible reparación para las partes. (103, fracción I, de la Constitución Federal y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo.)

A diferencia de la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo, quienes se encuentran legitimados para pedir amparo son las partes contendientes y cuyo acto de afectación surge dentro del juicio, es decir, a partir de la admisión de la demanda hasta que sea dictada la sentencia definitiva. Luego, los actos de tal naturaleza se entienden como aquellos que afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de tal manera que esa afectación no pueda enmendarse con el hecho de obtener resolución favorable en el juicio. Es decir, los actos dictados en o dentro de juicio se considera que tienen una ejecución de imposible reparación, cuando sus consecuencia o resultados afectan directamente derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías constitucionales, porque la afectación o los efectos que produzca no se destruyen con el solo hecho de que quien las sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio, y que por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en realidad sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica porque tales violaciones son susceptibles de ser reparadas en amparo directo.

No obstante, que se trate de actos que producen violaciones formales, procesales o adjetivas sus consecuencias son de la naturaleza de violaciones de derechos sustantivos del gobernado, razón por la que no puede esperarse se dicte la resolución definitiva para igualmente impugnarlos, pues afectan de manera directa sus derechos fundamentales consagrados en nuestro texto constitucional a través de las llamadas garantías constitucionales.⁸¹⁴ La distinción entre actos dentro del juicio que

⁸¹⁴ Tesis aislada I.130.A.2 K , registro 190036, novena época, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, abril de 2001, p.

afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, lo que es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo, también lo es que dicho criterio no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, como se observa de las siguientes interpretaciones judiciales.

EJECUCIÓN IRREPARABLE. SE PRESENTA, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DENTRO DEL JUICIO, CUANDO ESTOS AFECTAN DE MODO DIRECTO E INMEDIATO DERECHOS SUSTANTIVOS. El artículo 114 de la Ley de Amparo, en su fracción IV previene que procede el amparo ante el juez de Distrito contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, debiéndose entender que producen "ejecución irreparable" los actos dentro del juicio, sólo cuando afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos consagrados en la Constitución, y nunca en los casos en que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, criterio que debe aplicarse siempre que se estudie la procedencia del amparo indirecto, respecto de cualquier acto dentro del juicio.⁸¹⁵

EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. ALCANCES DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B), CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede el amparo indirecto "Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación...". El alcance de tal disposición obliga a precisar que los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación, si sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución por medio de las garantías individuales, porque la afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de

1032. Rubro: AMPARO INDIRECTO, PROCEDENCIA DEL, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN QUE AFECTAN DERECHOS SUSTANTIVOS DEL GOBERNADO

⁸¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 24/92, registro 205651, octava época, Pleno, G. S. J. F., tomo 56, agosto de 1992, p. 11.

que quien la sufre obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones en el juicio. Por el contrario no existe ejecución irreparable si las consecuencias de la posible violación se extinguen en la realidad, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado y sin dejar huella en su esfera jurídica, porque tal violación es susceptible de ser reparada en amparo directo.⁸¹⁶

PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE AUTORIDAD DICTADOS DENTRO DEL JUICIO QUE TENGAN SOBRE LAS PERSONAS O LAS COSAS UNA EJECUCION QUE SEA DE IMPOSIBLE REPARACION.

De conformidad con lo previsto por el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías procede contra actos de autoridad dictados dentro del juicio que tengan sobre las personas o las cosas un determinada ejecución que sea de imposible reparación. Se entiende por éstos, aquellos actos que afectan los derechos fundamentales del hombre consagrados en la carta magna, entre los que se cuentan, la propiedad, la libertad, la vida, la integridad personal, etc. La irreparabilidad que se atribuye a la afectación de estos bienes consiste en que aun cuando se obtenga una sentencia favorable por quien resulta lesionado, ya no podrá ser restituido en el uso y goce de sus derechos materialmente destruidos, estos derechos se encuentran regulados por la ley sustantiva, como una especie de géneros contenidos en la ley fundamental, y debido a la imposibilidad de su restitución es procedente el juicio de amparo indirecto contra el acto de autoridad que los vulnera.⁸¹⁷

En efecto, los *actos de ejecución irreparables* reviste la característica que la afectación producida dentro del procedimiento judicial trascienda a los derechos fundamentales tutelados por las garantías constitucionales del quejoso y no que tengan una consecuencia simplemente procesal, para de ahí determinar la ejecución de imposible reparación a que se refiere la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo. Luego, no basta que un determinado proveído y la posible violación que en él se cometa en juicio ya no sean materia de la sentencia que en dicho procedimiento se dicte, sino que es necesario, además, que tal cuestión afecte inmediata y directamente los derechos fundamentales protegidos por las garantías constitucionales que la ley suprema tutela en favor del quejoso, para que sea susceptible de impugnación

⁸¹⁶ Tesis aislada, registro 215913, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, S. J. F., tomo XII, julio de 1993, p. 207.

⁸¹⁷ Tesis aislada, registro 220849, octava época, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, S. J. F., tomo IX, enero de 1992, p. 219.

mediante el juicio de amparo indirecto por revestir carácter de definitivos para tales efectos.

Por ello, para que el juzgador deseche una demanda donde el acto reclamado es de tal naturaleza, necesita estar completamente seguro que se encuentra ante la presencia de una causa notoria y manifiesta de improcedencia, pues de no ser así, lo justo y honesto es dar trámite al juicio y durante el mismo realizar dicho estudio, con la única finalidad de respetar los derechos fundamentales de los gobernados, pues desecharse aquella podría ejecutarse el acto y aunque la revisión fuere fundada, al quejoso ya no se le resarciría el daño causado en los términos que lo buscaba.

Dentro de esta clase de actos encontramos al auto que desecha un recurso de revocación en contra del diverso por el que se apercibió a una persona con arrestarlo;⁸¹⁸ la orden de embargo precautorio porque dicha medida cautelar es un acto que causa sobre los bienes embargados ejecución de imposible reparación, en la medida en que limita irreversiblemente el ejercicio de los derechos del propietario, quien con motivo del gravamen no puede usar y disfrutar de la cosa embargada plenamente;⁸¹⁹ auto que desecha la reconvencción en un juicio, porque dicho acto procesal debe considerarse como de ejecución irreparable, toda vez que al impedir que mediante aquella se ejerza el derecho de acción, se comete una violación palmaria y sobresaliente que afecta de manera cierta e inmediata el derecho sustantivo de acceso a la jurisdicción, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal.⁸²⁰

Asimismo el auto por el que se desechó parcialmente una demanda agraria,⁸²¹ la interlocutoria que confirmó la resolución incidental que declaró improcedente un incidente de nulidad de actuaciones por defecto en el emplazamiento,⁸²² el auto por el

⁸¹⁸ Tesis aislada, registro 225367, octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F., tomo V, segunda parte-1, enero a junio de 1990, p. 43. Rubro: ACTO DE IMPOSIBLE REPARACION. APERCIBIMIENTO DE ARRESTO.

⁸¹⁹ Tesis aislada I.2o.A.25 A, registro 190313, novena época, Segundo Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, febrero de 2001, p. 1757. Rubro: EMBARGO PRECAUTORIO. ES ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL CUAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.

⁸²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 146/2000, registro 190661, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XII, diciembre de 2000, p. 20. Rubro: RECONVENCIÓN. PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA SU DESECHAMIENTO.

⁸²¹ Tesis aislada VII.1o.A.T.27 A, registro 191221, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XII, septiembre de 2000, página 705. Rubro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE ÉSTE Y NO EL DIRECTO SI SE DESECHA PARCIALMENTE UNA DEMANDA AGRARIA.

⁸²² Tesis aislada XIX.1o.24 C, registro 192237, novena época, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, marzo de 2000, p. 994. Rubro:

que se ordenó a una autoridad bancaria a expedir documentos para que obren en un juicio y nada tienen que ver al respecto;⁸²³ la resolución que pone fin a una cuestión de incompetencia surgida entre un Juzgado de Primera Instancia Civil y un Tribunal Unitario Agrario, es un acto dentro del juicio que ocasiona un perjuicio de imposible reparación, en razón de que en ella se establece cuál es la naturaleza del negocio y, por ende, las leyes aplicables para su tramitación y resolución;⁸²⁴ la resolución interlocutoria por la que se decretó el levantamiento del embargo practicado sobre bienes del demandado, aun cuando no constituye la última resolución en el mismo, es un acto de imposible reparación contra el que procede la acción constitucional indirecta,⁸²⁵ negativa de ordenar la inscripción del embargo realizado;⁸²⁶ el auto por el cual se ordenó el desechamiento del recurso en contra del diverso auto que ordenó el cambio de depositario; el citatorio a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que constituye el inicio del procedimiento de responsabilidades, puede resultar violatorio de derechos sustantivos y constituir, por ende, un acto de imposible reparación cuando se reclama la incompetencia de la autoridad que lo emitió;⁸²⁷ la resolución en la cual se niega el tener por formulado el desistimiento de la acción en el juicio ordinarios administrativo,

INCIDENTE DE NULIDAD DE ACTUACIONES POR DEFECTO EN EL EMPLAZAMIENTO. LA INTERLOCUTORIA QUE CONFIRMA SU IMPROCEDENCIA ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

⁸²³ Tesis aislada III.3o.C.59 K, registro 192170, novena época, Tercer Tribunal Colegiado En Materia Civil del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, marzo de 2000, p. 1021. Rubro: PRUEBA DOCUMENTAL DE INFORMES. CUANDO SE ORDENA REQUERIR A UNA INSTITUCIÓN BANCARIA POR LA REMISIÓN DE COPIAS DE DOCUMENTOS QUE NO TIENEN QUE VER CON LA MATERIA DE LA CONTROVERSI, SE ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN PROCESAL IRREPARABLE Y, POR TANTO, RESULTA PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO.

⁸²⁴ Tesis aislada VII.2o.C.65 C, registro 192388, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, S. J. F. y G., tomo XI, febrero de 2000, p. 1040. Rubro: COMPETENCIA. LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESA CUESTIÓN SUSCITADA ENTRE UN JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA CIVIL Y UN TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO, CONSTITUYE UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE PARA EFECTOS DEL AMPARO INDIRECTO.

⁸²⁵ Tesis aislada I.6o.T.52 L, registro 194844, novena época, Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 827. Rubro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDENCIA DEL CONTRA ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, SI EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE EL LEVANTAMIENTO DE UN EMBARGO.

⁸²⁶ Tesis aislada XXII.2o.1 C, registro 197966, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo VI, agosto de 1997, p. 661. Rubro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA NEGATIVA DEL JUEZ A ORDENAR LA INSCRIPCIÓN DEL EMBARGO EN EL REGISTRO PÚBLICO.

⁸²⁷ Tesis aislada I.13o.A.56 A, registro 186439, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 1394. Rubro: RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CITATORIO PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

provoca acontecimientos y efectos, de una ejecución irreparable,⁸²⁸ contra del precautorio decretado con apoyo en el artículo 151 de la Ley Aduanera, por ser dicha medida cautelar un acto que causa sobre los bienes embargados ejecución de imposible reparación, en la medida en que limita irreversiblemente el ejercicio de los derechos del propietario, quien con motivo del gravamen no puede usar y disfrutar de la cosa embargada plenamente,⁸²⁹ actos definitivos que se dicten antes de pronunciarse la referida resolución definitiva, como acontece en el caso de la suspensión de la patente de agente aduanal, el que se considera como un acto definitivo en tanto no existe en la Ley Aduanera, un recurso mediante el cual pueda revocarse o modificarse, amén de ser un acto de ejecución irreparable, porque las consecuencias derivadas del mismo no podrían ser reparadas con la sentencia que se dictara en el procedimiento administrativo correspondiente en caso de que éste resultara favorable a los intereses del quejoso,⁸³⁰ la resolución que confirma la negativa a decretar la caducidad de la instancia en juicios ordinarios es impugnabile en amparo indirecto, pues en ambos casos, de resultar fundados los planteamientos relativos, sus efectos serán dar por terminado el juicio y, por tanto, que no se siga un juicio innecesario, por lo que si se parte de la base de que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición, resulta claro que, como excepción, el acto intraprocesal referido genera una ejecución irreparable y, por ende, en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto,⁸³¹ la resolución dictada con motivo de la apelación interpuesta en contra de diversos proveídos relacionados con el ofrecimiento de pruebas, que condenó al pago de gastos y costas, constituye, en cuanto a esto último, un acto de imposible reparación, ya que no podrá analizarse con posterioridad, pues aunque la sentencia definitiva fuera favorable al quejoso, no se ocuparía de este

⁸²⁸ Tesis aislada II.T.202 L, registro 189114, novena época, Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XIV, agosto de 2001, p. 1327. rubro: DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA NEGATIVA A TENERLO POR FORMULADO ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

⁸²⁹ Tesis aislada I.2o.A.25 A, registro 190313, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, S. J. F. y G., tomo XIII, febrero de 2001, p. 1757. Rubro: EMBARGO PRECAUTORIO. ES ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL CUAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.

⁸³⁰ Tesis aislada XIX.2o.4 A, registro 203939, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, S. J. F. y G., tomo II, octubre de 1995, p. 476. Rubro: AGENTE ADUANAL. SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DE SU PATENTE. ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.

⁸³¹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2002, registro 186654, novena época, Segunda Sala, S. J. F. y G., tomo XVI, julio de 2002, p. 152. Rubro: CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. EN JUICIOS

aspecto y menos lo eximiría de realizar aquel pago de costas por la apelación de la que deriva el acto reclamado, afectándose de este modo de manera cierta y directa sus derechos sustantivos previstos en la Constitución Federal,⁸³² la orden de un Juez común para que el registrador público de la Propiedad y del Comercio realice anotaciones marginales en la partida donde se encuentra inscrito el inmueble propiedad de la quejosa, sobre la existencia de un procedimiento judicial en el que afirma ser tercera extraña y la ejecución de dicha orden, son actos reclamables en amparo indirecto, dado que se trata de actos procesales que afectan de modo directo e inmediato derechos sustantivos no reparables en sentencia definitiva, la que aun cuando resultara favorable indirectamente a sus intereses, no repararía la afectación sufrida debido al tiempo que estuvieron vigentes las anotaciones referidas, durante el cual no pudo disponer del bien inmueble de su propiedad.⁸³³

De igual forma, contra la resolución irrecurrible que niega a tener por exhibido el pliego de posiciones para el desahogo de la prueba de confesión, cuando el origen o causa de esa determinación es la declaración de que el mandatario judicial o procesal del oferente de la prueba carece de personalidad.

También en el caso de la falta de personalidad, porque afectan a las partes en grado predominante o superior, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo, tomando en consideración que dicha cuestión es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que, la resolución sobre personalidad no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva, siempre que se reclame antes que se dicte la sentencia definitiva.⁸³⁴

ORDINARIOS. LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA LA NEGATIVA A DECRETARLA ES IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

⁸³² Tesis aislada III.5o.C.7 K, registro 185004, novena época, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, febrero de 2003, p. 973. Rubro: ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. SE CONSIDERA PARA EFECTOS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE ADEMÁS DE RESOLVER SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS, CONDENA AL PAGO DE GASTOS Y COSTAS.

⁸³³ Tesis aislada VI.2o.C.325 C, registro 184706, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo XVII, marzo de 2003, p. 1687. Rubro: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA REALIZAR ANOTACIONES MARGINALES EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD, RESPECTO DE UN INMUEBLE, POR AFECTAR DERECHOS SUSTANTIVOS NO REPARABLES EN SENTENCIA DEFINITIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

⁸³⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 4/2001, registro 190368, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo XIII, enero de 2001, p. 11. Rubro: PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE

Asimismo, es de imposible reparación cuando en un juicio especial de desahucio el derecho relativo a que mediante la consignación de las pensiones rentísticas que se le reclamen, el Juez que conoce del procedimiento de desahucio dé por terminada la providencia de lanzamiento, porque aun cuando el demandado obtenga sentencia favorable en dicho procedimiento, la falta de levantamiento de la providencia de lanzamiento desde que consigna las rentas trae como consecuencia para el enjuiciado la obligación de continuar un juicio que debió concluir desde la fecha en que se realizó tal consignación.⁸³⁵

Los actos de imposible reparación pueden devenir de un procedimiento ordinario administrativo, sujeto a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles para los ordinarios de aquella naturaleza, por lo que varias de las tesis de jurisprudencia y aisladas que se citan pudiesen tener aplicación concreta.

11 Actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas. No fue parte en el juicio. (103, fracción I, de la Constitución Federal y 114, fracción V, de la Ley de Amparo.)

Para concluir el análisis de los actos de procedencia del juicio de amparo indirecto en materia administrativa resulta innecesario explicar los conceptos “*dentro o fuera de juicio*”, porque los mismos se desarrollaron al analizar las fracciones anteriores. Por tal situación la interpretación de este apartado es de fácil comprensión, pues las limitantes que un tercero extraño a juicio, persona ajena a una relación o a una controversia suscitada entre otras que no fue oída en aquel cuando tenía derecho sobre el bien u objeto de la litis; para acudir al de garantías en contra del acto reclamado no proceda recurso ordinario o medio de defensa por el que pueda conseguir la modificación o revocación del mismo. En consecuencia, si estamos en

DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, y la Tesis de jurisprudencia P. CXXXIV/96, registro 200009, novena época, Pleno, S. J. F. y G., tomo IV, noviembre de 1996, p. 137. Rubro: PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE DIRIME ESTA CUESTION, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (INTERRUPCION PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE DESECHA LA EXCEPCION DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA").

⁸³⁵ Tesis aislada II.2o.C.421 C, registro 183505, novena época, Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil del Segundo Circuito, S. J. F. y G., tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1775. Rubro: LANZAMIENTO, LA NEGATIVA A DECRETAR EL LEVANTAMIENTO DE LA PROVIDENCIA DE, EN EL JUICIO ESPECIAL DE DESAHUCIO, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

este supuesto aquel será procedente con independencia del sentido de la sentencia que dicte el juez federal.

Sin que sea óbice para acudir al juicio de garantías que la ley de donde emane el acto reclamado contemple algún juicio de tercería a través del cual el quejoso pudiese obtener una sentencia interlocutoria favorable, pues en estos casos es a éste quien corresponde decidir por cualquiera de las dos opciones, tomando en cuenta que si interpone la tercería tendrá que esperarse concluir con el procedimiento para poder acudir al amparo, pues de no hacerlo se actualizaría la causal de improcedencia prevista por la fracción XIV, del artículo 73, de la Ley de Amparo.⁸³⁶ Es decir, las tercerías no están consideradas como recursos ordinarios o medios de defensa que puedan tener por efectos modificar o revocar el acto reclamado, y consideramos que la coexistencia jurídica⁸³⁷ entre aquéllas ocasionaría un atraso para la impartición de justicia en todas sus esferas. Pues los tribunales naturales tendrían que echar andar la maquinaria al igual que los juzgados de control constitucional, cuando en ambos casos el fin práctico es el mismo, resarcir al gobernado en sus derechos, sea de propiedad o posesión.

AMPARO. PROCEDE EL JUICIO PROMOVIDO POR UNA PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO NATURAL, SIN NECESIDAD DE AGOTAR RECURSOS ORDINARIOS.

Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimiento a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo, en virtud de que el artículo 107, fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sujeta al tercero extraño al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, lo que sí hace con las partes del juicio en que se producen los actos reclamados, como lo disponen los incisos a) y b) de la fracción y precepto constitucional citados. El artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo, no debe interpretarse como una limitación para el tercero extraño, sino como una posibilidad adicional de que, ante una determinación judicial dictada en un procedimiento en que es tercero, pueda interponer los recursos ordinarios o medios legales de defensa, si ello conviene a sus intereses y resulta, a su juicio, mejor medio para obtener respeto a sus derechos, caso en el cual dispondrá de la acción constitucional contra la resolución que se dicte en el recurso ordinario o medio de

⁸³⁶ Tesis aislada, registro 371879, quinta época, Cuarta Sala, S. J. F., tomo LXXXIX, p. 1434. Rubro: TERCERIAS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CUANDO SE PROMUEVEN LAS.

⁸³⁷ Tesis aislada, registro 357229, quinta época, Tercera Sala, S. J. F., tomo LIV, p. 1970. Rubro: TERCERIA, COEXISTENCIA JURIDICA DEL AMPARO Y DE LA.

defensa intentado, y ello sin perjuicio de su derecho de acudir directamente al juicio de garantías, interpretación que es congruente con el espíritu y texto del artículo 107 constitucional.⁸³⁸

De igual manera creemos que el amparo no debe ser procedente cuando el quejoso habiendo optado por tramitar la tercería, y en ella no se establece la suspensión del acto reclamado,⁸³⁹ promueve juicio de garantías alegando tal situación, porque al haberse sometido voluntariamente a dicha jurisdicción se supone es conocedor de la misma y razones fundadas lo llevaron a decidirse por ella, pues lo contrario traería como consecuencia una justicia retardada.

El amparo promovido por un tercero extraño a juicio tiene como limitante implícita que no se reclamen actos fuera de juicio; además, entre los actos fuera de juicio no habrá que esperarse a la última resolución de ejecución de la sentencia, aprobación o desaprobación del remate, pues en cualquier momento puede acudir al amparo solicitando la suspensión del acto reclamado y estará obligado a demostrar que realmente no sólo tiene el carácter extraño a juicio sino un derecho sustantivo vulnerado que amerite se le conceda el amparo y protección de la justicia federal.

PERSONAS EXTRAÑAS AL JUICIO, AMPARO PEDIDO POR LAS, CONTRA LOS PROCEDIMIENTOS DE REMATE. Conforme a la fracción VII del artículo 107 constitucional, los terceros extraños al juicio pueden promover el amparo contra actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido, sin estar obligados a agotar los recursos o medios de defensa que concedan las leyes comunes, y no obsta a lo anterior, lo prevenido en la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo en el sentido de que en los casos de ejecución de sentencia, y especialmente en los de remate, el juicio de garantías debe promoverse contra la resolución final o el auto que apruebe o desapruebe el remate, pues esta disposición se refiere exclusivamente a las partes en el juicio, y no a los terceros extraños; y por lo que se refiere a la fracción V del artículo 114 citado, que establece que los terceros extraños pueden solicitar amparo por actos, dentro o fuera de juicio, que los afectan, siempre que la ley común no establezca

⁸³⁸ Tesis de jurisprudencia 62, registro 394018, octava época, Tercera Sala, apéndice de 1995, tomo VI, parte SCJN, p. 40.

⁸³⁹ Tesis aisladas, registro 328919, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXV, p. 1457. Rubro: TERCERIAS EN MATERIA FISCAL, SU INFLUENCIA RESPECTO DE LA INTERPOSICION DEL AMPARO. Tesis aislada, registro 329229, quinta época, Segunda Sala, S. J. F., tomo LXIV, p.

recurso o medio de defensa, debe decirse que esta disposición está en pugna con el texto de la referida fracción VII del artículo 107 constitucional, que no impone dicha limitación a los terceros, y, por lo mismo, no debe aplicarse.⁸⁴⁰

Como corolario a los puntos 8, 9, 10 y 11, es pertinente destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunció determinadas reglas generales sobre la procedencia del amparo indirecto legalidad, lo que nos da pauta de qué se entiende por cada una de estas, sin que ello signifique, comprenda todos los casos posibles, pues como se dijo, sólo son reglas que habrán de desarrollarse.

AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA SU PROCEDENCIA, RESPECTO DE ACTOS DICTADOS DENTRO DEL JUICIO, DESPUÉS DE CONCLUIDO Y EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA. De lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso b) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, se desprenden dos reglas genéricas y una específica de procedencia del juicio de amparo indirecto: la primera regla genérica consiste en que éste procede contra actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, los cuales han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquellos que por sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los derechos fundamentales del gobernado, tutelados por la propia Constitución Federal, por medio de las garantías individuales, pues esa afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien los sufra obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones, a saber, la personalidad de las partes, el embargo o la negativa a denunciar el juicio a terceros, entre otros; la segunda regla genérica consiste en que el juicio de amparo biinstancial procede en contra de actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, después de concluido el juicio, siempre que no se dicten en ejecución de sentencia, los cuales, de acuerdo con el criterio emitido por el Máximo Tribunal del país, gozan de autonomía y no tienen como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural, como son el arresto dictado como medida de apremio para vencer la contumacia de alguna de las partes o la interlocutoria que fije en cantidad líquida la condena de que fue objeto el perdidoso; y la regla específica introducida por el legislador con el propósito de impedir que el juicio de garantías sea utilizado para retardar o entorpecer la ejecución de una sentencia

713. Rubro: TERCEROS EXTRAÑOS A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCION, PROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR LOS.

definitiva con el carácter de cosa juzgada, consistente en que el juicio de amparo en la vía indirecta podrá promoverse contra actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en ejecución de sentencia, sólo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, con la posibilidad de reclamar en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso y, tratándose de remates, contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében; en el entendido de que conforme al criterio sustentado por el más Alto Tribunal de la República, la última resolución es aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento. En estas condiciones, y en atención a que las citadas reglas tienen aplicación en diversas etapas del juicio natural, según la naturaleza y finalidad de cada uno de los actos dictados durante su prosecución, es claro que cada una de ellas es aplicable a hipótesis diferentes, por lo que no pueden administrarse entre sí con el grave riesgo de desnaturalizar el juicio de garantías; por tanto, a los actos dictados en juicio que causen una ejecución de imposible reparación sobre las personas o las cosas, no se les pueden aplicar las reglas que rigen para los actos dictados después de concluido el juicio y en ejecución de sentencia, porque si así se hiciera, el juicio de amparo indirecto sería procedente en contra de todos los actos dictados dentro de un procedimiento, aun cuando no causen una ejecución de imposible reparación; de igual manera, a los actos dictados después de concluido el juicio o en ejecución de sentencia, no puede aplicárseles la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto que rige para actos dictados dentro del juicio, porque bastaría que se alegara que tales actos causan una ejecución de imposible reparación para que el juicio de amparo fuera procedente, pasando por alto que uno de los motivos por los cuales el legislador instrumentó esas reglas, fue evitar el abuso del juicio de garantías.⁸⁴¹

Finalmente, es necesario que el juicio de amparo sea procedente en contra de todo acto de autoridad que vulnere no sólo alguna de las garantías constitucionales establecidas en nuestra máxima norma jurídica o tratados sobre derechos humanos, porque sería someter nuestra institución a una catalogación que como se evidenció a lo largo de este trabajo ha tenido amplia aplicación que superó las expectativas ahí

⁸⁴⁰ Tesis aislada VI.2o.132 K, registro 195752, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, S. J. F. y G., tomo IX, enero de 1999, p. 892.

⁸⁴¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2003, registro 184221, novena época, Primera Sala, XVII, Junio de 2003, S. J. F. y G., p. 11.

plasmadas. Para este medio de control constitucional debe establecerse su procedencia dando reglas generales, para que sea la sensibilidad de los jueces quienes puedan desarrollarlos analizando caso por caso, y ajustándose a las necesidades reales y efectivas en contra del abuso del poder; acrecentando el número de personas que pueden tener el carácter de autoridades responsables y un concepto más sensible de ello, sin temor a llamar a juicio a los grupos particulares de poder que constantemente vulneran derechos fundamentales del hombre organizado en sociedad.

CONCLUSIONES

1. El campo de la *administración pública* es muy complejo, y aún cuando no podemos ni siquiera hoy en día afirmar haber conseguido la síntesis de los valores ínfimos en su actuar, debe manifestarse inventiva y dinámica para la continua interpretación de las necesidades públicas, puesto que es la depositaria del concepto ideal de bienestar colectivo, y su función se manifiesta particularmente significativa en el momento histórico que atravesamos, encontrando razón de su existencia en las instancias sociales, en las necesidades cuya satisfacción no puede alcanzarse con otros tipos de organizaciones, que se articulan y definen a través de procedimientos de naturaleza esencialmente política, entre los que va comprendido el procedimiento mismo de administrar, dirigiendo y coordinando la actividad de ésta con los administrados para la construcción de un fin común. Constituye pues, un todo orgánico y de tal manera debe ser estudiada, como unidad de los conceptos fundamentales de un Estado moderno, debiendo configurarse como un aparato multiorgánico e integrado en auxilio del titular del órgano ejecutivo y su función principal estar al servicio de los intereses generales, justificando su importante labor, de las atribuciones de extraordinarias prerrogativas y la existencia de no pocas limitaciones en su actuar, por el principio de legalidad en sus actos y por el sometimiento de los mismos al control jurisdiccional.

2. La administración pública federal como actividad del ejecutivo en carácter de jefe de gobierno, encuentra sustento jurídico en el artículo 90, de la Constitución Federal, y se ve desarrollado, sin que se trate una ley reglamentaria, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, en la que se determina la forma en que realizará dicha actividad administrativa, mediante dependencias **centralizadas, desconcentradas y paraestatales**, integrándose la primera de aquéllas por diecisiete Secretarías de Estado (Secretaría de Gobernación. Artículo 27, fracciones I – XXII; Secretaría de Relaciones Exteriores. Artículo 28, fracciones I – XII; Secretaría de la Defensa Nacional. Artículo 29 fracciones I – XX; Secretaría de Marina. Artículo 30, fracciones I – XIX; Secretaría de Seguridad Pública. Artículo 30, Bis fracciones I – XXVI; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Artículo 31, fracciones I – XXV; Secretaría de



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Desarrollo Social. Artículo 32, fracciones I – XVII; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Artículo 32, BIS fracciones I – XXXI, XXXV, XXXIX, XL, XLI; Secretaría de Energía. Artículo 33, fracciones I – XXX; Secretaría de Economía. Artículo 34, fracciones I – XXX; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Artículo 35, fracciones I – XXII; Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Artículo 36, fracciones I – IX, XI –XXVII; Secretaría de la Función Pública. Artículo 37, fracciones I – XXV; Secretaría de Educación Pública. Artículo 38, fracciones I – XXI; Secretaría de Salud. Artículo 39, fracciones I – XXIV; Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Artículo 40, fracciones I – XIX; Secretaría de la Reforma Agraria. Artículo 41, fracciones I – XIII; y Secretaría de Turismo. Artículo 42, fracciones I – XI. Todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); Departamentos Administrativos (artículo 10º, del mismo ordenamiento) sin que se determine el número de éstos y en la actualidad no se actualiza la existencia de aquellos, empero, cobra especial atención el Departamento de Salubridad, que en la siguiente conclusión analizaremos; la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 102, apartado A, párrafo sexto de la Constitución Federal; artículos 1, 2, 4, 14, 26, 43 y 43 bis, de la Ley citada), y Procuraduría General de la República (artículos 21 y 102, apartado A, de nuestro máximo ordenamiento jurídico; y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

3. El Departamento de Salubridad, contemplado por la fracción XVI, apartado 2º, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente no existe, porque aquél se transformó el 18 de octubre de 1943 en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, actualmente Secretaría de Salud, por lo que debe inmediatamente sustituirse por el de Secretaría de Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación o por el de la Secretaría del ramo, a través de una reforma del precepto constitucional citado, pues de llegare a suscitar uno de los supuestos previstos en el apartado 2º, en estricto derecho, las medidas preventivas que estimen las Secretarías mencionadas no vincularían a nadie, porque es una facultad constitucional encomendada a un departamento administrativo de salubridad inexistente. Esto, si tomamos en cuenta que la coordinación del Sistema Nacional de Salud, esta a cargo de la Secretaría de Salud y que los programas y normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como

atender, coordinar, supervisar y evaluar campañas de sanidad corresponden a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

4. Los **organismos desconcentrados** encuentran apoyo legal en el diverso 17, de la referida Ley, y constituyen el producto de la desconcentración que las dependencias centralizadas hacen de cierta competencia a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la misma aunque gozan de autonomía, cuya finalidad es auxiliar al ejecutivo, y no supone el nacimiento de una nueva persona jurídica diferente a la que le dio determinadas facultades, como suele suceder con la Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Servicio de Administración de Bienes Asegurados, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Federal de Competencia, Comisión Nacional del Deporte, Instituto Nacional del Derecho de Autor, Comisión Reguladora de Energía, Administración del Fondo de la Vivienda, el Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" y los Hospitales Regionales, Instituto Politécnico Nacional, Consejo de Menores, Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, Centro Nacional de Trasplantes; Centro de Estudios Superiores en Turismo, etcétera.

5. El sector **paraestatal** representa constitucionalmente la segunda parte del genero en la división de la administración pública federal, y se subdivide de acuerdo al artículo 3º, de la Ley Orgánica multicitada, en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos públicos; además, cuenta con una legislación que da lineamientos generales para algunos organismos que la integran, como es la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, reglamentaria del artículo 90, de la Constitución Federal, y enfatiza las relaciones del ejecutivo con las dependencias de aquel sector.

Tocante a los **organismos descentralizados**, se dice que la actividad de descentralizar significa transferir a diversas corporaciones o personas, una parte de la autoridad que ejerció el Ejecutivo Federal, sin que dejen de pertenecer a la administración pública, teniendo como características aquellos organismos las

siguientes: son creados por el Congreso de la Unión o simplemente por decreto presidencial, según la importancia de las actividades que se le haya de encomendar, supone el otorgamiento de la personalidad jurídica al servicio de los intereses generales, deben responder a realizar determinados asuntos que interesen especialmente a la colectividad que personifica o que requiera una administración individualizada, son dirigidos por autoridades propias, tienen patrimonio y disponibilidad de recursos propios, o por lo menos del presupuesto nacional afectos especialmente al servicio, y actúan con autonomía bastante amplia, es decir, disponen de poderes de decisión más o menos variable.

Los **organismos descentralizados por servicio**, se crean mediante un régimen jurídico de persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos, sin que deterioren la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual les permite un manejo administrativo autónomo y responsable, para su régimen interior. También obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas. Sin embargo, no se desligan totalmente de la relación de tutela del Estado, pues un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del mismo, por esta razón éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público, encontrándonos dentro de este rubro a Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Procuraduría Agraria, Banco de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Casa de Moneda de México, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional de las Mujeres, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Luz y Fuerza del Centro, Centro Nacional de Metrología "CENAM", Consejo de Recursos Minerales, Comisión de Fomento Minero, Patronato del Ahorro Nacional, Petróleos Mexicanos, Productora Nacional de Semillas, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Procuraduría Federal del

Consumidor, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Instituto de Mexicano del Seguro Social, Servicio Postal Mexicano, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, etcétera.

Referente a la **descentralización por territorio o región**, los Municipios no pueden revestir tal naturaleza, pues los miembros integrantes del Ayuntamiento son electos popularmente, y no se nombran y remueven a discreción del Presidente de la República, como suele suceder con las dependencias centralizadas u algunos organismos descentralizados, aunado que su existencia es la de un órgano originario del Estado, reconocido en la propia Constitución Federal. Además es básico entender que el Municipio no nace ni tiene por meta fundamental la atención de aspectos administrativos de una colectividad humana, sino que nace y se desarrolla con bases de índole político. Sin que pase inadvertido que en la actualidad el Municipio desarrolla una función política - administrativa, enfocada a satisfacer las necesidades de una determinada población, pero esto no significa que al realizar aquellas funciones, sea un organismo descentralizado de la administración pública federal, por el contrario, queda evidenciado que administra lo que le pertenece de acuerdo a su esfera de competencia, sin depender del Ejecutivo Federal o de los gobernadores de los estados, tan es así, que esta facultado para plantear controversia constitucional cuando se sienta ofendido en su esfera jurídica, facultad no favorecida a las dependencias centralizadas y paraestatales, además, dentro de su estructura interna tiene organizaciones de igual naturaleza.

Por otra parte, el segundo gran rubro de la administración paraestatal descansa en las **empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas**. De aquéllas, las citadas en primer término representan tendencia dominante en los Estados democráticos actuales, para intervenir en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial o sujetarse a las disposiciones del derecho común, según sea una participación mayoritaria o minoritaria. En el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentra fundamento las empresas de participación mayoritaria, las cuales se tratan de entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creados o

reconocidos por medio de una Ley o decreto, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica. Aunque, las grandes empresas y grupos de poder socioeconómicos en general, no han buscado ni aceptado espontáneamente ni de buen grado la extensión de la actividad del Estado bajo las formas de empresas públicas, y las limitaciones que les impone, pese a las ventajas extraídas de aquéllas. Luego, por lo que hace a las **instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas**, también se fija en artículo citado, que son una especie de sociedades mercantiles del Estado. Estructuradas para el único efecto de prestar servicio público de banca y crédito en los términos de las leyes que las regulan, no sólo porque en el pasado se hayan organizado como tales, sino porque fundamentalmente realizan actos de comercio, al formar parte de la administración pública federal en el ramo de empresas de participación estatal mayoritaria, reguladas, entre otras, por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Protección al Ahorro Bancario, Ley Orgánica del Sistema Banrural, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, etcétera.

Finalmente, el tercer apartado de organismos que integran la administración pública paraestatal, **fideicomisos públicos**, se constituyen a través de la participación del gobierno federal en su carácter de fideicomitente, que transmite la propiedad de diversos bienes a una institución bancaria legalmente autorizada, fiduciaria, para que se apliquen a un fin lícito, de interés social y público, y que sean favorecidas con ello las personas o instituciones que lo requieran, fideicomisarios; cuya duración natural se determinará al momento de constituirlo, debiendo concluir una vez alcanzado el objetivo para el cual fue creado o antes del periodo de existencia que se señaló para tal efecto, es decir, el **fideicomitente**, es el gobierno federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; **el fiduciario**, es cualquier institución de crédito, aun las de participación estatal mayoritaria, legalmente autorizada para tal actividad; **el patrimonio** lo componen diversos bienes inmuebles, muebles, valores, derechos, de dominio privado o público; **el fideicomisario**, esta representado por cada

uno de los beneficiados del interés social, determinado por la finalidad del fideicomiso público; el **objeto** es la inversión de fondos públicos, el manejo y administración de la obra pública, prestación de servicios públicos y la producción de bienes para el mercado; los **finés** son esencialmente de interés social y colectivo y están determinados para la satisfacción de necesidades de la comunidad, o para obtener los mejores elementos de la administración pública; la **duración** queda al arbitrio de las partes, sin que sea óbice concluirlo antes de lo señalado, si se cumplen los objetivos y fines del mismo o después si no se han cumplido o los resultados son tan buenos que ameriten su permanencia; y están reguladas por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 40 al 45, Capítulo IV, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; como ejemplo de estos, encontramos al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fondo de Promoción de Infraestructura Turística –INFRATUR-, Fondo de Ganadería y Apoyo a los créditos para la vivienda –FOGA-, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados – FOMEX, Fondo de Ganadería y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y Fideicomisos Agrícolas –FIRA-, etcétera.

6. La administración centralizada y paraestatal, manifiestan su relación con los particulares a través de exteriorización de actos administrativos que encuentran fundamento legal en la Ley Federal de Procedimiento Administrativos, y deben entenderse, en sentido amplio –no estrictamente lo que señala la ley condigna-, como la declaración unilateral de la voluntad de cualquier órgano de gobierno, que realiza funciones materialmente administrativas, es decir, con independencia de su competencia original, con la finalidad de crear una situación jurídica determinada, que procura traiga beneficio colectivo y debe ajustarse a las normas preestablecidas. Sin embargo, no compartimos la idea expuesta en el artículo 4º de la referida Ley, respecto a que los reglamentos son actos administrativos generales, porque si bien devienen del titular de la administración pública tienen características que los alejan de tal concepto, primero porque se trata de una potestad constitucional prevista por el diverso 89, fracción I, de la Constitución Federal; necesita ser refrendado para que tenga validez y su publicación en el Diario Oficial de la Federación es un requisito de eficacia, es derogado *an nutum*, tiene caracteres de generalidad, abstracción e impersonalidad, no se agotan por su aplicación continuada mientras no se deroguen, tiene efectos *erga*

omnes, pueden impugnarse su inconstitucionalidad por el medio de control constitucional jurisdiccional, se rigen por el principio de que su ignorancia no se excusa para su cumplimiento, están sujetos a *vacatio*, se rigen por la regla *lex posterior derogat anteriorem*; haciéndose necesaria una reforma técnica al respecto, para adecuarlo a las exigencias del derecho administrativo.

7. Al emitir las autoridades administrativas actos de tal naturaleza, cuando afectan los intereses legalmente protegidos por la Constitución Federal, de llegar a trascender en la esfera jurídica a quien se dirige puede impugnarse la inconstitucionalidad de la Ley aplicable o la legalidad del acto de autoridad, a través del juicio de garantías que es un medio de control constitucional y de legalidad, excepcionalmente, al alcance de todos los gobernados, con independencia de su nacionalidad, raza, color, edad, estatura, preferencias sexual, ideología, etcétera; que procura salvaguardar derechos fundamentales de todo individuo, ya reconocidos en cualquier parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados o en disposiciones legales secundarias, y se le ha encargado tan noble defensa ordinariamente a órganos judiciales como son los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios, Tribunales Colegiados y Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por excepción a los Tribunales del fuero común; cuya teleología es ordenar por sentencia restituir a las personas en el goce de los derechos desatendidos u obligar a las autoridades o a los particulares que cumplan el mandato de éstas, que se sujeten a lo dispuesto en tal determinación.

8. Los actos de procedencia en términos generales de este medio extraordinario de control constitucional, se encuentra prevista por el artículo 103, fracciones I a la III, de la Ley de Amparo, sin que la primera de aquéllas merezca mayores comentarios por la claridad de la misma, empero, por lo que hace a la segunda y tercera, ha sido dura la crítica respecto a su inutilidad práctica y repetitiva de la primera citada, pero consideramos que al referirse al ***amparo soberanía o amparo por invasión de esferas***, en el segundo de los supuestos el constituyente trató de proteger la tan controvertida soberanía de las entidades federativas y de la federación, así como la esfera de competencia del Distrito Federal, es decir, también es un juicio de amparo del que pueden hacer uso únicamente los gobernados cuando por el actuar

de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, rebasan las facultades que les fueron conferidas o los límites de exclusividad de unas u otras, mismas que están previstas en la Ley Fundamental. Por ello, tratándose de esta clase de amparos, se reclama la desatención por parte de las autoridades que ahí se señalan, de los límites y facultades que les fueron impuestos y concedidos, y siendo así, lógicamente que todo acto de autoridad que rebase su esfera de competencia de estructura de Estado carece directamente de constitucionalidad por no atender a la norma suprema; razón por la cual el quejoso reclamaría como violación directa la desatención a la estructura de Estado y como derivada del resultado que se produce con ello, la afectación de alguna garantía constitucional, como por ejemplo sería lo previsto por el artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Para acudir ante los tribunales federales a reclamar la inconstitucionalidad de una ley o acto administrativo, ejerciendo la acción constitucional de amparo es menester cumplir con ciertos presupuestos procesales contemplados por la propia Constitución Federal y Ley de Amparo, que a saber se les denomina principios, dentro de los que destacan el de instancia de parte agraviada; agravio personal, directo y objetivo; definitividad del acto reclamado; excepciones al principio de definitividad; estricto derecho; suplencia de la queja; relatividad de la sentencia de amparo y excepción al principio de relatividad de la sentencia de amparo; que enmarcan lineamientos o reglas que deben cumplirse pues lo contrario traería como consecuencia el desechamiento de la demanda o sobreseimiento en el juicio de garantías.

10. El quejoso no puede acudir al juicio de amparo sosteniendo la pretensión constitucional en un interés simple, pues actualmente sólo se encuentra protegido por el Estado el interés jurídico, empero, creemos conveniente señalar que el interés legítimo debe comenzar a tener repercusión para los efectos del juicio de garantías, pues aquél como una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés

legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para interponer el juicio de garantías correspondiente, a efecto de defender esa situación de interés. Aquel, se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos; destacando las siguientes características sobre el interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

11. Otra cuestión de capital importancia radica en los términos para la presentación de la demanda de garantías y consecuentemente, en todos aquellos que se actualizan durante la tramitación del juicio, pues a parte de ser preocupante para los

litigantes y juzgadores, ambos deben sujetarse a ellos toda vez que lo contrario trae perjuicios, que van del desechamiento de la demanda por extemporánea hasta la destitución del cargo de las autoridades responsables, al no cumplir con lo que se ordenó en sentencia que causó ejecutoria. Habrá de aclarar, que dentro del juicio de garantías el Juez de distrito carece de facultades para adecuar los términos a su conveniencia, y no goza de discrecionalidad en el señalamiento de los mismos. Luego, el término, aquél periodo de tiempo con que las partes en el Juicio de amparo cuentan, para realizar diversos actos procesales y que tengan efectividad legal, señalado en días u horas, siendo la interposición de la demanda el acto jurídico procesal más importante en el juicio constitucional, pues si ésta no se presenta dentro del periodo que el quejoso tiene para realizarlo y lo hace en forma extemporánea, aún cuando exista violación constitucional, no podrá protegerlo en contra de la autoridad que dictó o ejecutó el acto que le causa perjuicio. Así, para la presentación de la demanda se establece como términos los previstos por los artículos 21 y 22 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de lo relativo a la materia agraria.

12. Tratándose de los incidentes en el juicio de garantías, se establecen parámetros generales para el procedimiento de aquellos que se promuevan ante el desechamiento de la demanda o algún requerimiento al quejoso, que lo haya dejado sin defensa como consecuencia de inadecuada notificación, o aquellos que son resultado de alteraciones dentro del juicio o en la ejecución de la sentencia. Es pues en términos generales el artículo 35, Libro y Título Primero, Capítulo V, de la Ley de Amparo, que establece la tramitación de los mismos, pudiéndose aplicar a todos los acontecimientos accesorios que se originan en un negocio, que interrumpen, alteran o suspenden su curso ordinario. Sin que pase inadvertido que en varios artículos de la misma norma, encontramos diversa procedencia de incidentes, como los de nulidad de notificaciones; reposición total o parcial de un expediente; competencia por instancia, materia, litispendencia, territorio y acumulación de expedientes; impedimento del juzgador; suspensión del acto reclamado; reclamación de daños y perjuicios; suspensión sin materia; revocación o modificación de la suspensión provisional o definitiva por hecho superveniente; incumplimiento o violación de la suspensión concedida; cumplimiento sustituto; obtención de documentos; objeción de documentos;

aclaración de sentencia; inejecución o incumplimiento de sentencia; repetición del acto reclamado; e inconformidad con el resultado en el incidente de incumplimiento o ejecución de sentencia. La importancia sobre el manejo de los incidentes consiste en conocer la procedencia de los mismos y ante que autoridad se tramitan.

13. Para la procedencia del juicio de garantías debemos tomar en cuenta las partes que intervienen en el mismo; por ello el artículo 5, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los numerales 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece quienes pueden tener tal carácter dentro de aquellos, con independencia que por la naturaleza de los actos reclamados pueda haber o no terceros perjudicados. Así, parte, es toda persona física o jurídica colectiva, a quien la ley aplicable reconoce y otorga tal facultad, para acudir ante los órganos jurisdiccionales en busca y protección de la justicia federal; aquellas a las que se someten sus actos –responsable - al estudio de constitucionalidad y que con ellos pueden vulnerar garantías constitucionales; las personas que se pudiesen ver favorecidas con ese acto de autoridad –tercero perjudicado- que se sometió al estudio de constitucionalidad y que pretenderá durante el juicio dicho acto sea declarado constitucional; y finalmente el Ministerio Público Federal, que es una figura ociosa.

14. La parte quejosa tiene que justificar tener capacidad para acudir al juicio de garantías, pues de no señalarlo en la demanda de garantías el Juez Federal tiene obligación de requerirlo para tales efectos, pues pudiese tratarse de un menor de edad o incapacitado, que acude ante la justicia federal en busca y protección de sus derechos fundamentales, bajo las condiciones que el artículo 6º de la Ley de Amparo dispone. También deben justificar la personalidad con que se ostentan, en términos de los diversos 12 y 13 de la Ley citada, pues cuando comparece en representación de otro (artículo 12), deben exhibir los documentos que acrediten la representación con que se promueve; y cuando la personalidad de quien comparece en el juicio de amparo por otro ya está reconocida ante la autoridad responsable (artículo 13), también debe acreditarse en forma fehaciente al presentar la demanda de amparo, para evitar romper con el principio de impartición de una justicia pronta y expedita, con independencia que si no se exhibe el documento para acreditar aquellos extremos, podrá hacerse hasta antes que se dicte sentencia, pero el requerirlo desde el auto de

inicio ahorraría tiempo, desgaste humano y material, en la tramitación estéril de un sin número de sumarios constitucionales.

15. El concepto de autoridad responsable encuentra justificación legal en el artículo 11, de la Ley de Amparo, que determina la clase de aquellas atendiendo a los actos que emiten; pero sujetar actualmente dicho concepto a posturas restringidas, *imperium* y *fuerza pública*, como se sustentó en diversas ejecutorias, es retrotraernos a lo que en un tiempo fue aceptable. Seguidamente, conforme avanza la sociedad éste concepto debe actualizarse a las necesidades que se reclaman, pues hoy en día autoridad para efectos del amparo debe considerarse a la que teniendo características de órgano público o particulares en obediencia de aquellas gozan de potestad para emitir o realizar actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados sin requerir de la voluntad del afectado o aún en contra de ella, es decir, que tenga características de órgano público, que las normas jurídicas le otorguen potestad para actuar, que emita o realice actos unilaterales que afecten la esfera jurídica de los gobernados. Por ello, el concepto de autoridad no puede ya seguir siendo como una receta de cocina, pues no es la fuerza pública o el *imperium*, características torales para considerarlas responsables, toda vez que debe responder a la sensibilidad de los juristas e importancia que otorguen a los derechos, en un estado moderno, consubstanciales al hombre.

16. Tocante al Ministerio Público de la Federación, es el diverso 107, fracción XV, de la Constitución Federal, donde encontramos la obligatoriedad que tiene de participar en todos los juicios de garantías, salvo aquellos que a su apreciación carezcan de interés público, cuya intervención debe responder la observancia del orden constitucional y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías constitucionales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados; empero, el grueso de los agentes adscritos a los Juzgados de Distrito solicitan el sobreseimiento de los amparos, invocando el mayor número de causales de improcedencia en forma mecanizada, sin justificar su verdadera actuación. Por tanto, se justificaría que participen en los amparos, sólo cuando tengan capacidad de analizar

imparcialmente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, de tal manera que sus pedimentos lejos de responder al servicio de las dependencias de la administración pública, se justifiquen con el estado de derecho, es decir, que aún tratándose de leyes tributarias, pudiesen solicitar como partes en el juicio de garantías la inconstitucionalidad de ésta por razones diversas a las que planteó el quejoso en su demanda, sujetándose al interés público – que consiste prevalezca el estado de derecho. Por tanto, debe suprimirse de la Ley de Amparo la participación del Ministerio Público como parte en el juicio de garantías.

17. Los actos de procedencia del juicio de amparo indirecto, en forma particular los encontramos en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como expresión específica en el diverso 114 de la Ley de Amparo y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al establecer la competencia de los Jueces de Distrito de la materia. Así, el amparo como medio de control constitucional enfrenta un serio problema sobre si lo podemos considerar como un medio de control de la propia constitución, el cual ha tenido diferentes etapas, como fue el amparo promovido por los banqueros donde la respuesta fue que no prosperaba contra actos de tal naturaleza, el amparo Camacho Solís, cuya respuesta fue contraria a la anterior, y actualmente, la controversia constitucional en materia indígena, que al parecer vuelve adoptar el sentido del criterio sostenido en el amparo Banqueros, arrojando como resultado que no es procedente ningún medio de control constitucional de la propia constitución.

Nosotros creemos que el juicio de amparo indirecto en materia administrativa, es procedente cuando se utilice como medio de control de la propia constitución y el acto reclamado se haga consistir en que no se cumplió para la reforma o adición de un precepto constitucional, con las formalidades establecidas por el artículo 135, de la Ley de Amparo, pues éste numeral es un mecanismo formal de los pasos que deben obedecerse para ello, además, si no se permite cuestionar dicho proceso, como lo sustentó la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional en materia indígena, se llegaría al absurdo que el Congreso o la Comisión Permanente sostengan que sí se logró la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados para tenerlo por cierto, sin que fuese de esa manera cuestionable.

En este orden de ideas, las controversias constitucionales como el juicio de amparo tienen en común que ambas instituciones de control constitucional en ocasiones se encuentran unidas, si lo reclamado por el quejoso es lo mismo que exige la actora, y en esa situación, entendemos que la diferencia entre ambas estriba en las personas legitimadas para promoverlos y el resultado del fallo o ejecutoria; pues basta la simple lectura del artículo 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo que nos permite evidenciar que el criterio últimamente sustentado por la Sala pudiese servir de referencia para la improcedencia del juicio de amparo, cuando ya se había dado un paso significativo en nuestro derecho patrio.

Así, la procedencia del amparo indirecto como medio de control de la propia constitución, si bien no se contempla expresamente en ninguna de los preceptos constitucionales o legales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta obligada a interpretar mutativamente para proporcionar una solución justa al vacío constitucional, sin partir del dogma de la absoluta coherencia de nuestra Constitución, ya que como obra humana que es tiene inconsistencias, por lo que la respuesta a ellas es válida si es justa; y además, los gobernados no pueden ser obligados respetar preceptos constitucionales que tuvieron un proceso oscuro y tramposo, consecuencia del desconocimiento de algunos legisladores.

18. La procedencia del amparo indirecto en la aplicación de leyes en sentido general, por autoridades administrativas o que tienen a cargo dicha tarea, versen sobre tratados, leyes federales ordinarias o reglamentarias, decretos legislativos, delegados y administrativos, reglamentos y disposiciones generales, así como las Constituciones locales, componen el rubro de amparo contra leyes de carácter administrativo, destacando en este apartado que el sumario constitucional procede en contra del proceso de formación y resultado del mismo, es decir, que validamente puede reclamarse la inconstitucionalidad por haberse iniciado, leyes en sentido formal y material, por autoridades que no están facultadas para ello y el producto del referido proceso legislativo, que es la norma como tal.

19. Los tratados independientemente de la fecha que hayan sido expedidos, se ha determinado por nuestro Alto Tribunal ocupan el segundo lugar en la jerarquía de

las normas nacionales, al interpretar el artículo 133 de la Constitución Federal, por lo que se trata de una ley de la nación, como también lo es un ordenamiento del Congreso, sin que escape del medio de control constitucional que nos ocupa, tanto el procedimiento de celebración aduciendo que no se cumplieron con las formalidades que establecen los numerales 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Ley sobre Celebración de Tratados, que instituye lineamientos generales de participación que tiene la Cámara de Senadores en su integración, y deja lo correspondiente al procedimiento interno a la ley Orgánica del Congreso de la Unión, así como la adopción del texto, autenticación, manifestación del consentimiento, aprobación del senado, ratificación, promulgación y publicación. Por ello, cuando en el amparo se reclama la inconstitucionalidad de un tratado porque no se cumplieron con algunas de las formas indicadas, es procedente que en principio se pronuncie tal situación, y como consecuencia de la misma, la inconstitucionalidad del tratado, resultando innecesario alegar sobre el contenido de este si por falta de forma se determina contrario a la Ley Fundamental.

20. Ahora bien, por lo que hace a las leyes federales la Constitución no define que debemos entender por aquellas (artículo 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), pues solamente refiere al proceso legislativo, de creación, reforma, abrogación e interpretación, pero lo apreciamos como el conjunto de actos que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de ésta, pues todos ellos son por igual necesarios. Sin embargo, el aspecto central de todo ese conjunto de actividades es la elaboración de la ley por el Congreso General, esto es, el procedimiento mediante el cual se fija su contenido o por decirlo de otro modo, se elabora la voluntad legislativa del Estado mexicano dentro de las funciones legislativas de este; trayendo como consecuencia la falta de cumplimiento de una de las etapas constitucionales de integración la inconstitucionalidad de la norma jurídica. Razón por cual los legisladores deben ser cuidadosos no sólo en el contenido de las leyes producto de este proceso, sino también en la forma de realización, desde la iniciativa hasta la publicación.

21. La única Ley federal que escapa de control constitucional de garantías es la Ley de Amparo, por así haberse determinado a través de la jurisprudencia, pero creemos que dicha norma no tiene porque gozar de tales privilegios, por tanto, aún cuando quienes se encargan de aplicarla son órganos jurisdiccionales en funciones de control constitucional, por excepción debería proceder el juicio de garantías, despojando por un momento a los juzgadores federales de tan noble tarea, para dar paso a una más importante consistente que ninguna norma esta por encima de la Constitución Federal, pues la Ley de Amparo también es susceptible de tener inconsistencias en su creación (artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal; 55 al 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.) como en contenido.

22. Tocante a los **decretos legislativos**, delegados y ejecutivos (artículos 72, 131, párrafo segundo, y 27, 89, fracción I, y 92, de la Constitución Federal. Procedencia 103, fracción I, 107, fracción VII, de la norma citada; y 114, fracción I, de la Ley de Amparo), para su expedición deben ajustarse en el caso de los primeros, al procedimiento legislativo previsto por el artículo 72 de la Constitución Federal, salvo aquellos en los que dichas facultades correspondan a una sola de las cámaras, como sería la aprobación del nombramiento de un servidor público; refiriendo a una situación particular, es decir, a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos; por ejemplo: las relativas al otorgamiento de licencias del ejecutivo, admitir su renuncia, designar un presidente de la República provisional, interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar servicios o aceptar una condecoración de un gobierno extranjero, entre otros. Los cuales pueden llegar a impugnarse a través de la vía del amparo indirecto, cuando afecten derechos sustantivos de los gobernados, llamando a juicio a todas las autoridades que intervinieron en su creación.

A su vez, los **decretos delegados** corresponde su expedición al ejecutivo federal, como se desprende del artículo 131, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, que consiste en un acto dispositivo a través del cual el constituyente permanente determinó en la norma fundamental, proveer acerca de un determinado objeto, atribuyendo a otro órgano originario de gobierno como es el Ejecutivo para que provea de modo tan legítimo y eficaz como el mismo legislativo lo haría acerca de una

determinada materia, dentro de ciertos límites y de acuerdo a los criterios establecidos en el acto de delegación, que es el propio precepto constitucional.

Así, la potestad ejercida por el ejecutivo federal en materia de comercio exterior como consecuencia de la delegación, no puede calificarse más que de legislativa, es decir, se trata de normas jurídicas con arreglo a la ley. Sin embargo, al regular tal situación la propia Constitución limita a ciertos actos, a efecto de que exista un control en su actuar, para encontrar límites a la delegación en forma expresa y concreta, refiriéndose a una materia específica, sobre la cual se ejercerá el poder normador que le fue conferido, plazos y términos dentro de los que habrán de materializarse, siendo en el caso específico que el presidente de la República al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación al uso que hubiese hecho de la facultad concedida. Las fases que la componen son dos, la primera, que se crea a discreción del ejecutivo, y a partir de la fecha que se indique en la publicación en el Diario Oficial de la Federación entra en vigencia; y la segunda, que para continuar con la vigencia de aquella lo someterá el ejecutivo a consideración del Congreso de la Unión al enviar el presupuesto fiscal de próximo año, quien a su vez tendrá facultad de modificarlo o derogarlo, según sea el caso. Regulándose en los artículos 4º, 45º, 78 y 79, de la Ley de Comercio Exterior, la facultad respecto de aquella naturaleza, que también puede cuestionarse a través del juicio de amparo.

Ahora bien, respecto a los **decretos administrativos** constituyen actos de autoridad, en tanto que son emitidos unilateralmente por el Ejecutivo federal en uso del poder de imperio (artículos 27, 89, fracción I y 92 de la Constitución Federal), que formalizan la expresión jurídica de la voluntad de aquél en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; que a su vez, en vía extraordinaria pueden ser impugnados mediante juicio de amparo indirecto, encontrándonos en este rubro desde la revocación de una concesión, expedición de reglamentos, creación de determinadas dependencias, hasta la expropiación por causa de utilidad pública de bienes inmuebles. Por consiguiente, el presidente de la república tiene facultades para emitir decretos, que formalmente son actos administrativos porque emana de un órgano de tal naturaleza, pero que materialmente son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y vienen a proveer a la observancia de las leyes. Asimismo, existen otros que tienen naturaleza administrativa y materialmente

legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican lo dispuesto para el amparo contra leyes.

23. El amparo indirecto procede en contra de todas las disposiciones legales locales, pero merece destacada participación por lo que hace a la impugnación de la inconstitucionalidad de las Constituciones Locales o Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución Federal; 1º fracciones I y II, y 114, fracción VI, de la Ley de Amparo), a través del llamado amparo soberanía o amparo por invasión de esferas, pues aquél se estableció como un medio de defensa del sistema de estado federal, que se plantea como una buena opción para complementar el principio de la división de poderes, acentuándose en éste que por antonomasia es medio de control constitucional del que pueden hacer uso los gobernados, sin demérito de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que en algún momento coinciden en la solución de conflictos, con diferencias notables entre las partes contendientes, tramites y efectos de las sentencias.

Aquellas disposiciones locales de mayor jerarquía en el ámbito local, pueden ser impugnadas de inconstitucional no tan sólo por lo que respecta al proceso de reforma de las misma, sino también el producto que de ellas emane consistente en el precepto constitucional o estatuario. Por ello, el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de todo el ordenamiento jurídico de las entidades federativas y Distrito Federal, pues no depende que se establezca en aquellas lo contrario o normas con la creación de algunos medios de control interno de las Constituciones locales, pues únicamente por la vía judicial y los tribunales federales pueden analizar su inconstitucionalidad de manera tal que no contravengan la Ley Fundamental.

24. Los actos de autoridades administrativas que en forma extraordinaria pueden impugnarse de inconstitucionales, se analizan a través del *amparo legalidad*, mediante aquel se plantean infracciones de tal naturaleza que pueden combatirse ante los tribunales federales, y en ese supuesto, el propio juicio de amparo realiza funciones de un proceso de lo contencioso administrativo. Por ello merece especial atención, porque la impugnación incorrecta a través de esta vía de un acto de autoridad que no se encuentre dentro del supuesto específico, pues algunos de los actos que emanan

de la administración pública repercuten en la esfera de sus intereses y especulan sobre los medios a su alcance para poder defenderse y evitar una ilegalidad y una lesión, traería como consecuencia el sobreseimiento del juicio de garantías y preclusión del término que aquellos para acudir ante las instancias ordinarias a reclamar la ilegalidad del acto administrativo.

Habrà de atenderse que el artículo 114, fracción II, primera parte, de la Ley de Amparo, deja abierta la posibilidad que un gobernado afectado por un acto de autoridad, sin derivar de un procedimiento en forma de juicio, acuda al de garantías si ve vulnerado derechos sustantivos, como sería el caso de las clausuras, expulsión de un alumno de una escuela oficial, la imposición de una multa carente de fundamentación o firma del agente de tránsito, falta de contestación al ejercicio del derecho de petición. A su vez, la segunda parte de la misma fracción, establece otra forma de procedencia, que para su análisis debe estudiarse conjuntamente con el párrafo primero de dicho numeral, que determina cuando el acto reclamado derive de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, en contra de la resolución definitiva, debiéndose interpretar de manera amplia la expresión "*procedimiento en forma de juicio*", comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad frente al particular, prepara su resolución definitiva aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla.

La importancia de esta fracción depende de la susceptibilidad de los juzgadores para apreciar que actos tienen tales características, pues ahí es donde radica lo dificultoso del mismo, razón por la que no es admisible se pretenda tengan las formalidades de un juicio civil, penal, laboral, agrario o contencioso administrativo. Tales actos tienen como condicionante que se traten de resoluciones definitivas.

Asimismo, la tercera parte del artículo y fracción de mérito, se refiere a los terceros extraños en aquellos procedimientos seguidos en forma de juicio que no fueron llamados como parte, es decir, que el mismo se inició, tramitó y resolvió, sin que éstos fueran oídos cuando tenían derecho de hacerlo porque con la resolución que ahí se dictara se verían afectados. En aquellas confirmaciones a parte de no tener que agotar recurso ordinario alguno para acudir al procedimiento seguido en forma de

juicio, tampoco hay que esperar hasta que concluya, pues teniendo derecho legítimo para reclamar una violación constitucional en su perjuicio puede acudir al amparo en cualquier momento.

25. Otra forma de procedencia del *amparo legalidad* lo contempla la fracción III, del artículo 114 de la Ley de la materia, que se ocupa de los actos de autoridades que realizan funciones formal o materialmente jurisdiccionales, susceptibles de dictar sentencias o laudos, mediante juicios seguidos ante ellas, y tal situación opera en las tres partes que componen el mismo, que pueden mostrarse a través de la preparación de los procedimientos ordinarios administrativos que se ventilan en los juzgados de distrito de la materia que nos ocupa, en funciones de primera instancia o naturales, cuyos actos en forma extraordinaria pueden impugnarse a través del juicio de garantías indirecto, teniendo competencia un diverso juzgado federal en aquella materia donde hayan especializados o mixtos, según sea el caso.

La primera parte de dicha fracción y numeral, encausa los actos ejecutados fuera de juicio, como son actos preparatorios, interdictos, providencias precautorias, diligencias de jurisdicción voluntaria y otros similares; y los ejecutados después de concluido el juicio, que lo constituyen los que se realizan con posterioridad a la sentencia ejecutoria pero no encaminados de manera directa a ejecutarla, sino hacer posible o a preparar la ejecución.

Como ejemplo de actos dictados fuera de juicio, tenemos las resoluciones de un procedimiento de jurisdicción voluntaria, en la cual no existe contienda entre partes; falta de emplazamiento a tales medios preparatorios, puesto que se tratan de actos prejudiciales que anteceden al juicio; resolución que se emitió en el recurso de queja interpuesto ante una de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por repetición del acto; la resolución que declara improcedente la incompetencia por inhibitoria, etcétera.

Asimismo, dentro de los actos dictados después de haber concluido el juicio, pero que no versan sobre la ejecución de sentencia, encontramos las resoluciones dictadas en los incidentes de gastos y costas; interlocutorias que pone fin al incidente de liquidación de sentencia; resolución incidental en la que se reclamen violaciones cometidas en el procedimiento del incidente; liquidación de intereses; auto por el cual se declaró ejecutoriada la sentencia; homologación de sentencia extranjera, etcétera.

La segunda parte del artículo que nos ocupa, tiene como elementos distintivos que el acto reclamado sea la última resolución (semejante a resolución definitiva que prevé la fracción II) dictada en la ejecución de sentencia, entendiéndose por tal, como aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113, de la legislación invocada, al que se acude en forma analógica, ante la inexistencia de otro ordenamiento que proporcione una interpretación diferente. En esta tesitura, es claro que la regla general sobre la procedencia de esta clase de juicios se estableció en contra de la última resolución en ejecución de sentencia, y no de los actos intraprocesales derivados de aquella, no obstante que puedan ocasionar agravio al quejoso, pues la oportunidad que éste tiene para reclamarlo es hasta ese momento.

A su vez la tercera parte, en atención a su claro contenido no representa mayores complicaciones pues versa sobre la resolución definitiva dictada en el procedimiento de remate derivados de un juicio, en el que sólo es procedente acudir al amparo cuando el acto reclamado lo constituye la aprobación o desaprobación del mismo, y no cuando trate de violaciones intraprocesales para decretarlo, es decir, aquellas cometidas en el curso del referido procedimiento; pues de otra suerte, sería imposible llegar hasta la venta de los bienes, demorándose indefinidamente la ejecución de las sentencias con notorio perjuicio de la administración de justicia por todo lo cual, el amparo es improcedente contra los procedimientos que preceden al remate.

En este orden de ideas, las partes contempladas en esta fracción se encuentran legitimadas como contendientes en el juicio natural y por ello pueden acudir a la instancia constitucional, cuestión diversa a los terceros extraños a juicio que para acudir a solicitar amparo en contra del procedimiento de remate pueden hacerlo en cualquier momento y no esperarse hasta la resolución que lo apruebe o desapruebe.

26. La fracción IV, del artículo 114, de la Ley de Amparo, contempla otro supuesto de procedencia del *amparo indirecto legalidad*, consistente que ha diferencia del contenido de la diversa fracción III, del mismo artículo y ordenamiento, quienes están legitimados para pedir amparo son las partes contendientes y cuyo acto de afectación surge dentro del juicio, es decir, a partir de la admisión de la demanda hasta

que sea dictada la sentencia definitiva. Luego, los actos de tal naturaleza son aquellos que afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, de tal manera que esta no pueda enmendarse con el hecho de obtener resolución favorable en el juicio.

No obstante, que se trate de actos intraprocesales, el gobernado no puede esperar a que se dicte la resolución definitiva para igualmente impugnarlos, toda vez que afectan de manera directa sus derechos sustantivos, lesionando los derechos fundamentales consagrados en nuestro texto constitucional a través de las llamadas garantías individuales. Por ello, los actos de ejecución irreparables no tienen una consecuencia simplemente procesal, pues ésta afecta, como ya se dijo, inmediata y directamente derechos fundamentales protegidos por las garantías constitucionales que la ley suprema tutela en favor del quejoso, para que sea susceptible de impugnación mediante el juicio de amparo indirecto por revestir carácter de definitivos para tales efectos; por ejemplo, dentro de esta clase de actos encontramos al auto que desecha un recurso de revocación en contra del diverso por el que se apercibió a una persona con arrestarlo; la orden de embargo precautorio porque dicha medida cautelar es un acto que causa sobre los bienes embargados ejecución de imposible reparación, en la medida en que limita irreversiblemente el ejercicio de los derechos del propietario, quien con motivo del gravamen no puede usar y disfrutar de la cosa embargada plenamente; auto que desecha la reconvencción en un juicio, porque al impedir que mediante aquella se ejerza el derecho de acción, se comete una violación palmaria y sobresaliente que afecta de manera cierta e inmediata el derecho sustantivo de acceso a la jurisdicción, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal; el auto que desecha parcialmente una demanda agraria; la interlocutoria que confirmó la resolución incidental que declaró improcedente un incidente de nulidad de actuaciones por defecto en el emplazamiento.

Los actos de imposible reparación pueden devenir de un procedimiento ordinario administrativo, sujeto a la misma tramitación establecida por el Código Federal de Procedimientos Civiles para los ordinarios de tal naturaleza.

27. La última forma de procedencia del *amparo legalidad*, prevista en la fracción V del artículo 114 de la Ley de Amparo, tiene como limitante que el tercero extraño a juicio, persona ajena a una relación o controversia suscitada entre otras, que

no fue oída en aquél cuando tenía derecho sobre el bien u objeto de la litis, para acudir al de garantías en contra del acto reclamado, no proceda recurso ordinario o medio de defensa por el que pueda conseguir la modificación o revocación del mismo. En consecuencia, si estamos en este supuesto aquel será procedente con independencia del sentido de la sentencia que dicte el juez federal.

Sin que sea óbice para acudir al juicio de garantías que la ley donde emane el acto reclamado contemple algún juicio de tercería a través del cual el quejoso pudiese obtener una sentencia interlocutoria favorable, pues en estos casos es a éste quien corresponde decidir por cualquiera de las dos opciones, tomando en cuenta que si interpone la tercería tendrá que esperarse concluir con el procedimiento para poder acudir al amparo, pues de no hacerlo se actualizaría la causal de improcedencia prevista por la fracción XIV, del artículo 73, de la Ley de Amparo, es decir, las tercerías no están consideradas como recursos ordinarios o medios de defensa que puedan tener por efectos modificar o revocar el acto reclamado, y consideramos que la coexistencia jurídica entre aquella ocasionaría un atraso para la impartición de justicia en todas sus esferas, pues los tribunales naturales tendrían que echar andar la maquinaria al igual que los juzgados de control constitucional, cuando en ambos casos el fin práctico es resarcir al gobernado en sus derechos, sea de propiedad o posesión.

28. Finalmente, el amparo indirecto administrativo debe ser procedente en contra de todo acto de autoridad que vulnere no sólo alguna de las garantías constitucionales establecidas en nuestra máxima norma jurídica o tratados sobre derechos humanos, porque sería someter nuestra institución a una catalogación que como se evidenció en los puntos de conclusión se han superado las expectativas ahí plasmadas, por lo anterior, este medio de control constitucional debe establecerse en su procedencia dando reglas generales, para que sea la sensibilidad de los jueces quienes puedan desarrollarlos analizando caso por caso, y ajustándose a las necesidades reales y efectivas en contra del abuso del poder; acrecentando el número de personas que pueden tener el carácter de autoridades responsables y un concepto más sensible de ello.

BIBLIOGRAFÍAS

Acosta Romero, Miguel, *Tratado General de Derecho Administrativo*, 11ª edición, México, Porrúa, 1993.

Aguirre Saldivar, Enrique, *Los Retos del Derecho Público en Materia de Federalismo. Hacia la Integración del Derecho Administrativo Federal*, México, U.N.A.M., 1997.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, Autocomposición, y Autodefensa, contribuciones al estudio de los fines del proceso*, México, U.N.A.M., 2000.

Alfonso Da Silva, José, *Mutaciones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional – Cuestiones Constitucionales No. 1, México, U.N.A.M., 1999.

Álvarez Caperochipi, José A., *Estado, Razón y Mito*, Granada, Comares, 1992.

Anaya Cadena, Vicente, *Diccionario de Política y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública, 1997.

Antoniolli, Walter, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, Alemania, 1954.

Arellano García, Carlos, *Practica Forense del Juicio de Amparo*, 10ª edición, México, Porrúa, 1996.

Arilla Bas, Fernando, *El Juicio de Amparo*, México, Kratos, 1982.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2002.

Barragán Barragán, José, *Primera ley de amparo de 1861*, México, U.N.A.M., 1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Bauza Martorell, Felios, *Aproximación a la Ciencia de la Administración*, Madrid, Dykinsón, 1997.

Bazdresh, Luis, *El Juicio de Amparo*, México, Trillas, 1992.

Becerra Bautista, José, *El Derecho Procesal en México*, 14ª edición, México, Porrúa, 1992.

Benson, Bruce, *Justicia sin Estado*, Madrid, Unión Editorial, 2000.

Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1980.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Bialostosky, Sara y Agustín Bravo González, *Compendio de Derecho Romano*, 3ª edición, México, Pax, 1970.

Bielsa, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1964.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, 2ª reimpresión, México, F. C. E., 2000.

Bobio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, 1ª edición, 8ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Bolaños Cacho, Miguel, *Los Derechos del Hombre*, 1ª reedición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 25ª edición, México, Porrúa, 1993.

-*El Juicio de Amparo*, 33ª edición, México, Porrúa, 1997.

-*EL Jurista y el Simulador del Derecho*, 7ª edición, México, Porrúa, 1997.

-*Derecho Constitucional*, 14ª edición, México, Porrúa, 2001.

Cabrera, Luis y Emilio Portes Gil, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, México, Botas, 1963.

Calamandrei, Piero, *Derecho Procesal Civil*, México, Oxford, 1999.

Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, U.N.A.M., 1998.

Cárdenas Gracia, Jaime, - *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XI, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Carnelutti, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Volumen V, México, Oxford, 2000.

-*Derecho Procesal Civil y Penal*, Primera Serie, Volumen 4, México, Oxford, 2000.

-*Cómo se Hace un Proceso*, cuarta edición, México, Colofón, 1996.

-*Las Miserias del Proceso Penal*, México, Cárdenas, 2001.

Carpizo, Jorge, *México ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional – Cuestiones Constitucionales No. 1, México, U.N.A.M., 1999.

-*Estudios Constitucionales*, 4ª edición, México, Porrúa, 1994.

Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, México, Porrúa, 1973.

Carrillo Prieto, Ignacio, *Elementos de Política Jurídica*, México, U.N.A.M., 1992.

-*Derecho e Ideología*, México, U.N.A.M., 1989.

Castro y Castro, Juventino Victor, *El artículo 105 Constitucional*, 3ª edición, México, Porrúa, 2000.

-*El Ministerio Público en México*, 11ª edición, México, Porrúa, 1999.

-*La Posible Facultad del Poder Judicial para Iniciar Leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

-*Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1996.

Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, México, 14ª edición, 2ª reimpresión, Herrero, 1994.

Colomer Viadel, Antonio, *Estudios Constitucionales*, México, U.N.A.M., 1994.

Comaderí, Julio Rodolfo, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1991.

Cortiñas Peláez, León, et al, *Introducción al Derecho Administrativo I*, 2ª edición, México, Porrúa, 1994.

Cossío Díaz, José Ramón, *Atribuciones no Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-U.N.A.M., 1992.

Costa y Martínez, Joaquín, *El Problema de la Ignorancia del Derecho*, Madrid, Civitas, 2000.

Couto, Ricardo, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*, México, Casa Unida de Publicaciones, 1929.

Chávez García, José Ramón, *Los Derechos de los Ciudadanos ante las Administraciones Públicas*, Asturias, Trea, 1999.

Chávez Padrón, Martha, *Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano*, México, Porrúa, 1990.

Chiovenda, Giuseppe, *Curso de Derecho Procesal Civil*, Primera Serie, Volumen 6, México, Oxford, 2000.

De Cabo Martín, Carlos, *Sobre el concepto de Ley*, Madrid, Trotta, 2000.

Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965.

De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, 5ª edición, México, F.C.E.-U.N.A.M., 1996.

De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero*, 18ª edición, México, Porrúa, 1994.

De la Torre Villar, Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, U.N.A.M., 1994.

Del Vecchio, Giorgio, *Teoría del Estado*, Barcelona, Bosch, 1956.

De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, 2ª edición, 4ª reimpresión, Barcelona, Ariel, 1995.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1983.

Dormí, Roberto, *El Acto Administrativo*, 3ª edición, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.

Dorantes Tamayo, Luis, *Elementos de Teoría General del Proceso*, 4ª edición, México, Porrúa, 1993.

Dworkin, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, 2ª edición, Barcelona, Gedisa, 1992.

-*Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1997.

Esquinca Muñoa, César, *El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo*, 2ª edición, México, Porrúa, 1996.

Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, 2ª edición, México, Porrúa, 1983.

Fernández Rubio, Urbano, *Las Reclamaciones en las Obras para las Administraciones Públicas*, Madrid, Colegio de Ingenieros, Caminos, Canales y Puertos, 1992.

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo. Servicios Públicos*, México, Porrúa, 1995.

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2000.

-*Derechos y Garantías, La Ley del más débil*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2001.

Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales*, 3ª edición, Madrid, Trotta, 2000.

-*Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001.

Fix Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2ª edición, México, C. N.D. H., 2001.

Justicia Administrativa en México- Conferencias Magistrales, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2002.

-*Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, 2ª edición, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

-*Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen*, México, U.N.A.M., 1994.

Fix Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, 2ª reimpresión, México, F. C. E. , 1996.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, México, Porrúa, 1994.

Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995.

Gambino, Silvio, et al, *La aplicación jurisdiccional de la constitución*, Valencia, Universidad de Jean – Consejo General del Poder Judicial, tirant lo blanch, 1997.

Gámiz Parral, Máximo, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, U.N.A.M., 2000.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 42º edición, México, Porrúa, 1991.

-*Filosofía del Derecho*, 7ª edición, México, Porrúa, 1994.

García-Trevijano Fos, José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1999.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, 7ª edición, Madrid, Civitas, 1990.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen III*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.

Gil Robles, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1997.

Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª edición, México, Harla, 1990.

Góngora Pimentel, Genaro David, *Poderes en Conflicto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

-Presentación del CD *Compila Tratados II*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.

-*El Derecho que Tenemos la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2002.

-*Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, 6ª edición, México, Porrúa, 1997.

-*La Suspensión en Materia Administrativa*, 5ª edición, México, Porrúa, 1999.

Góngora Pimentel, Genaro y María Guadalupe Saucedo Zavala, *La Suspensión del Acto Reclamado*, 3ª edición, México, Porrúa, 1993.

González Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, 5ª edición, México, Porrúa, 1998.

González Navarro, Francisco, *Derecho Administrativo Español - el acto y el procedimiento administrativo*, Tomo III, Pamplona, Universidad de Navarra, 1997.

González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, U.N.A.M., 1995.

- *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo IX, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

- *Secuestrar para Juzgar. Pasado y Presente de la Justicia Extraterritorial*, México, U.N.A.M. 1999.

González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Civitas, 2000.

Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontamara, 2001.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Introducción al Amparo Mexicano*, 3ª edición, México, Limusa-Noriega, 1999.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985.

Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

Gutiérrez Llamazares, Miguel Ángel, *Diccionario Jurídico de la Función Pública*, Barcelona, Omnia, 1997.

Hall Jhon A. y G. Jhon Ikenberry, *El Estado*, Madrid, Alianza, 1993.

Hamilton, Alejandro, et al., *El Federalista*, 7ª reimpresión, México, F.C. E. 2000.

Hernández Marín, Rafael, *El Derecho y la Justicia. Autoridad - Competencia*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2001.

Hernández Martínez, María del Pilar, et al, *Congreso internacional sobre el 75º aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –Constitución y derechos fundamentales*, México, U.N.A.M., 1993.

Hernández, Octavio, *Curso de Amparo-Instituciones Fundamentales*, 2ª edición, México, Porrúa, 1983.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, U.N.A.M., 1998.

Kaplan, Marcos, *Crisis y Futuro de la Empresa Pública*, México, U.N.A.M. – PEMEX, 1994.

-*Estado y Sociedad*, México, U.N.A.M., 1993.

Kaye, J. Dionisio, *Derecho Procesal Fiscal*, 4ª edición, México, Themis, 1994.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª edición, México, U.N.A.M., 1995.

León Orantes, Romeo, *El Juicio de Amparo*, 3ª edición, México-Buenos Aires, José M. Cajica Jr., 1957.

López Calera, Nicolás María, *Yo, el Estado*, Madrid, Trotta, 1992.

López Gallo, Manuel, *La Violencia en la Historia de México*, México, el Caballito, 1976.

López Garrido, Diego, et al, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

Lucas Verdú, Pablo, *La Constitución Abierta y sus Enemigos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid – Beramar, 1993.

Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 2ª edición, México, Porrúa, 1994.

Madrazo Cuellar, Jorge, - *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo XII, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Mancilla Ovando, Jorge Alberto, *El Juicio de Amparo en Materia Penal*, 5ª edición, México, Porrúa, 1997.

Margain, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 1992.

María Díez, Manuel, *Derecho Administrativo I*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.

- *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires.1965.

Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, México, Trillas, 1990.

Meyer, Eugenia, *Obras Políticas de Luis Cabrera*, Volumen II, México, U.N.A.M., 1992.

Miguel Ángel, Porrúa, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo IX , México, 2000.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, U.N.A.M., 1994.

Molas, Isidre, *Derecho Constitucional*, 1ª reimpresión, Madrid, Técnos, 2001.

Morineau Iduarte, Marta y Román Iglesias González, *Derecho Romano*, México, Harla, 1987.

Mosher C. Frederick y Salvatore Cimmino, *La Ciencia de la Administración*, Madrid, Rialp, 1961.

Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, 45ª edición, México, Porrúa, 2000.

Noriega Cantu, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Tomo I, 4ª edición, México, Porrúa, 1993.

Ojeda Bohórquez, Ricardo, *El Amparo Penal Indirecto*, México, Porrúa, 1999.

Olano, Carlos Alberto, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogota, Themis, 1987.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1988.

Orlando Vittorio, Emmanuel, *Principi di diritto amministrativo*, Italia, Firenzez, 1952.

Orozco Enríquez, José de Jesús, *Derecho Constitucional Consuetudinario*, México, U.N.A.M., 1993.

Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 25ª edición, México, Porrúa, 1999.

-*Diccionario Teórico y Practico del Juicio de Amparo*, 2ª edición, México, Porrúa, 1970.

Pedróza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, México, U.N.A.M., 1997.

Pegorano, Lucio y Angello Rinella, *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

Pérez de León, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Porrúa, 1993.

Pérez Tremps, Pablo, *Derecho Constitucional. Los Derechos Fundamentales*, Volumen I, 4ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

Planiol, Marcel y Georges Ripert, *Derecho Civil*, primera serie, volumen 8, México, Oxford, 2000.

Polo Bernal, Efraín, *El Juicio de Amparo contra Leyes. Sus Procedimientos y Formularios Básico*, México, Porrúa, 1991.

- *Los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 6ª Reimpresión, México, Limusa-Noriega, 2000.

Prieto Sanchis, Luis, *El Derecho y la Justicia. Derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2000.

Quiroga Lavie, Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, U.N.A.M., 1991.

Rabasa Gamboa, Emilio Oscar y Gloria Cabellero, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados de la LXI legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Rabasa, Emilio Oscar, *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa – U.N.A.M., México, 1991.

Rabasa, Emilio, *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*, 5ª Edición, México, Porrúa, 1984.

- *La Constitución y la Dictadura*, México, H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura, 1999.

Smitsburg y Thompson, Simón. *Public Administration*, New York, 1950.

- Rabasa, Oscar, *El Derecho Angloamericano*, 2ª edición, México, Porrúa, 1982.
- Recasens Siches, Luis, *Filosofía del Derecho*, 10ª edición, México, Porrúa, 1994.
- Reynosa Dávila, Roberto, *La Misión del Juez ante la Ley Injusta*, México, Porrúa, 1999.
- Rivas A., Adolfo, *Procedimiento Administrativo en la República Argentina el Sistema Nación al, Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, U.N.A.M., Porrúa, 1996.
- Roca Roca, Eduardo, *Casos Prácticos de Derecho Administrativo*, Granada, Comares, 1996.
- Sáchica, Luis Carlos, *Derecho Constitucional General*, 4ª edición, Bogota, Temis, 1999.
- Sagúés Nestor, Pedro, *Las Escuelas Judiciales. Cuaderno para la Reforma de la Justicia No.5*, México, U.N.A.M., 1998.
- *La interpretación Judicial de la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1998.
- Saldaña Harlow, Adalberto, *Teoría Política de la Constitución. Democracia, Derecho y Gobierno para la Sociedad*, México, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, 1998.
- Sánchez Azcona Jorge, *Reflexiones Sobre el Poder*, México, U.N.A.M., 1997.
- *Normatividad Social – Ensayo de Sociología Jurídica*, México, U.N.A.M., 1989.
- Sánchez Pichardo, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 2ª edición, México, Porrúa, 1999.

Sánchez Sandoval, Augusto, *Control Social en México, Distrito Federal*, México, U.N.A.M., 1988.

Santiago Nino, Carlos, *Introducción al Análisis del Derecho*, 9ª edición, Barcelona, Ariel, 1999.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 2ª edición, México, F. C. E., 2001.

Sayegües Lazo, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1953.

Saucedo González, José Isidro, *Posibilidades de un Estado Comunitario Hispanoamericano*, México, U.N.A.M, 1988.

Schmill, Ulises, *La Conducta del Jabalí*, México, U.N.A.M. 1993.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, 3ª reimpresión, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2001.

Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 15ª edición, México, Porrúa, 1994.

Serna de la Garza, José María, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Parlamentario*, México, McGRAW-HILL-U.N.A.M., 1997.

Serrano Robles, Arturo, *Manual del Juicio de Amparo – El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo*, 12ª reimpresión, México, Themis, 1988.

Serrano Rojas, Arturo, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 14ª edición, México, Porrúa, 1988.

Soto Álvarez, Clemente, *Prontuario de Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil*, México, Limusa, 1998.

Suárez Villegas, Juan Carlos, *¿Hay obligación moral de obedecer al derecho?*, Madrid, Tecnos, 1996.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Épocas del Semanario Judicial de la Federación*, México, S. C. J. N., 2001.

Tamayo y Salmoran, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, 2ª edición, México, Themis, 1998.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª edición, México, Porrúa, 1994.

Tondopó Hernández, Carlos Hugo, *La Objeción de Conciencia como Derecho Fundamental en la Constitución Mexicana*, México, Revista No. 9 del Instituto de la Judicatura Federal, 2001.

Tron Petit, Jean Claude, *Manuel de incidentes en el juicio de amparo*, México, Themis, 1997.

- *La Aplicación de los Tratados Internacionales por los Tribunales Mexicanos - El Papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, U.N.A.M.- The American Society of International Law, 1997.

Trueba, Alfonso, *Derecho de Amparo*, 2ª edición, México, Jus, 1983.

Valadés, Diego, *La Reforma del Estado. Estudio Comparado.- Estado de Reforma y Estado Reformable*, México, U.N.A.M.- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.

Vázquez Alfaro, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, México, U.N.A.M., 1996.

Vázquez Mercado, Oscar, *El Control de la Constitucionalidad de la Ley – Estudio de derecho comparado-*, México, Porrúa, 1978.

Velásquez Turbay, Camilo, *Derecho constitucional*, Bogota, Universidad Externado de Colombia, 1998.

Vallarta, Ignacio Luis, *El Juicio de Amparo y el Writ of Hábeas*, México, Porrúa, 1980.

Von Bülow, Oskar, *Teoría de las Excepciones Procesales y los Presupuestos Procesales*, Argentina, E.J.E.A., 1964.

Walter Robert, *La Doctrina del Derecho de Hans Kelsen*, Bogota, Universidad Externado de Colombia, 2001.

- Kelsen, *Teoría Pura del Derecho y el Problema de la Justicia*, Bogota, Universidad Externado de Colombia, 1998.