

EL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

José de Jesús Gudiño Pelayo

Sumario: I. Introducción; II. El concepto de autoridad en el derecho administrativo; III. El problema de las autoridades de hecho; IV. Definición del maestro Jorge Gabriel García Rojas; V. Los tres supuestos de las autoridades de hecho y la procedencia del juicio de amparo. VI. La jurisprudencia de la Suprema Corte y el concepto de autoridad para efectos del amparo. VII. Los organismos descentralizados como autoridades para efectos del amparo.

I. INTRODUCCIÓN

El tema relativo al concepto de autoridad para los efectos del amparo, lo aborde con amplitud en otro ensayo ¹, aquí tan sólo daré cuenta de los principales problemas que existen en torno a la determinación de dicha noción y a cuál es, a mi juicio, la solución correcta.

Conforme a los artículos 103 constitucional, 1, 11 y demás relativos de la respectiva ley reglamentaria, el amparo sólo procede contra actos de autoridad. Eso es indiscutible.

Sin embargo, el concepto de autoridad, que es fundamental porque de él depende la amplitud protectora que deba darse a la institución del amparo, no se define, se da por supuesto. En estas condiciones ha sido a la doctrina y a la jurisprudencia a las que ha correspondido precisar el concepto, misión que, por cierto, han cumplido de manera mediocre.

¹ «Problemas fundamentales del amparo mexicano», ITESO, Guadalajara, Jalisco, 1991.

El concepto de autoridad para efectos del amparo se encuentra íntimamente vinculado al acto reclamado. En efecto, para saber quién puede ser autoridad para efectos del amparo, es preciso hacer referencia a las características o requisitos que debe llenar una conducta para que pueda ser considerada como «acto de autoridad», pero, por otra parte, dada la técnica del amparo, sólo es acto de autoridad el que proviene de un órgano o ente que reúne determinadas cualidades. Es decir, determinar el concepto de autoridad para efectos del amparo, constituye una labor compleja en la que hay que atender, en cada caso concreto, tanto a la naturaleza del acto mismo como a la del órgano de donde proviene.

II. EL CONCEPTO DE AUTORIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EN EL AMPARO

En el derecho administrativo se presenta el problema de distinguir qué órganos, o entes de la administración, deben considerarse como autoridades y cuáles no tiene ese carácter. El tratadista Gabino Fraga expone la solución en los siguientes términos:

«Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten las esferas de los particulares, y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad... Los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les conoce con el nombre de órganos ejecutivos; pero también puede suceder que sólo tengan facultades de decisión y que la ejecución en sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente»².

En resumen, en el derecho administrativo es autoridad aquel órgano de la Administración, o en general del Estado que reúne las siguientes características:

² Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, p.329.

- 1) Que la ley le conceda facultades de decisión, de ejecución o ambas.
- 2) Que a través de dichas facultades se pueda afectar la esfera jurídica de los particulares. ¿Cómo se afecta la esfera jurídica de las particulares? La respuesta no ofrece dificultad alguna, esta afectación, por ser jurídica, sólo puede consistir en la privación de derechos o en la imposición de obligaciones o de cargas.

El segundo elemento señalado es esencial al concepto de autoridad, pues en todos los órganos de la Administración Pública o del Estado, necesariamente se requiere tomar decisiones (¿qué hacer y cómo hacerlo?), las cuales se llevan a la práctica (se ejecutan); sin embargo, si a través de dichas actividades no se afecta la esfera jurídica de los particulares, no tiene ese órgano el carácter de autoridad.

En el amparo, a este tipo de autoridades se les conoce como autoridades de derecho, porque tanto su existencia como sus facultades están previstas en la ley. Contra ellas es evidente que procede el juicio de garantías; pero, he aquí la dificultad, el amparo también procede contra las llamadas autoridades de hecho.

III. EL PROBLEMA DE LAS AUTORIDADES DE HECHO

Con el término «autoridades de hecho» se designa a los entes públicos cuya existencia no se encuentra prevista en alguna ley, o carecen de competencia para dictar o ejecutar la ley o acto mediante el cual se afecta la esfera jurídica de los particulares, también se ha considerado como autoridad de hecho a la que adolece de vicios de legalidad en la investidura de su titular. El reto para la doctrina y la jurisprudencia será elaborar un concepto de autoridad que comprenda tanto a las autoridades de derecho como a las de hecho.

En efecto, una tradición, tan antigua como el amparo mismo, acepta la procedencia de este medio de control constitucional en contra de las llamadas autoridades de hecho. Una importante ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de mayo de 1919, la cual revocó la resolución del Juez de Distrito y concedió el amparo, explica suficientemente y con claridad el problema de las autoridades de hecho en el juicio de garantías. En su parte conducente dicha ejecutoria señala:

«... al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna que por autoridades deba entenderse, para efectos del amparo, única y exclusivamente aquellas que están establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trate, hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones al ejecutar los actos que se reputan violatorias de garantías individuales. Lejos de eso, enseñan el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional que 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 posibilidades materiales de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; y agregan esos tratadistas que, bajo ese concepto, debe entenderse que el amparo procede, no solamente contra autoridades legítimamente constituidas, sino que también contra meras autoridades de acto, por más que se les suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden»³.

No es posible en este artículo intentar el análisis de todas, ni aun de las principales definiciones de «autoridad para los efectos del amparo» que han propuesto los doctrinistas⁴. En consecuencia, sólo citaré para su estudio la que me parece mejor lograda.

³ Tomo IV, p.1067. Torres Marcolfo, F., **Quinta Época**.

⁴ En el capítulo II del estudio titulado «El amparo mexicano», antes citado, intenté un análisis de las principales definiciones de «autoridad para los efectos del juicio de amparo» que ha propuesto la doctrina pp.57 a 92.

IV. DEFINICIÓN DEL MAESTRO JORGE GABRIEL GARCÍA ROJAS

El distinguido maestro universitario Jorge Gabriel García Rojas considera que:

«Autoridad para efectos del amparo, es todo aquel funcionario, empleado u órgano del Estado, de hecho o de derecho, que en ejercicio de una función pública, y ya sea que esté facultado o no por una norma jurídica, ordena, omite, realiza o trata de realizar un acto o una ley que se presumen violatorios de la Constitución»⁵.

En mi opinión esta definición posee, además de su precisión técnica, el mérito de la claridad, que es una virtud invaluable en la práctica, pues permite determinar en cada caso concreto si la conducta de un funcionario, empleado público y órgano del Estado (de hecho o de derecho) adquiere en el amparo el rango de autoridad o no.

El elemento esencial del concepto autoridad, según la definición que se analiza, lo es el ejercicio de una «función pública» y, por supuesto, que dicho ejercicio se traduzca en violación de las garantías individuales en perjuicio de alguien. En consecuencia, es preciso preguntar: ¿qué debe entenderse por función pública?

El concepto de función pública constituye uno de los temas principales que estudia el derecho administrativo. No se pretende, ni sería posible, intentar aquí un análisis íntegro de dicha noción. Sólo con relación a las necesidades de este estudio se considera necesario recordar algunas ideas básicas al respecto.

El tratadista mexicano Gabino Fraga distingue entre el contenido de la actividad del Estado y la forma como ésta se realiza; al respecto dice este autor:

⁵ García Rojas, Jorge Gabriel, **Apuntes de Garantías y Amparo**, antes citados.

EL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

«La actividad del Estado esta constituida por el conjunto de ACTOS, OPERACIONES Y TAREAS que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar el Estado para la realización de sus fines»⁶.

Después de exponer las razones por las que, a su juicio, deben descartarse diversas denominaciones propuestas por la doctrina para designar el contenido de la actividad estatal, este autor señala:

«... estimamos que la expresión “atribuciones del Estado” que ya ha sido admitida por la doctrina... es la que debe adoptarse, ya que su connotación gramatical es adecuada para designar cualquiera tarea atribuida al Estado para la realización de sus fines»⁷.

Respecto a lo que debe entenderse por función, el maestro Fraga señala:

«... por su parte la palabra “funciones” tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma. Así es como se habla de funciones legislativa, administrativa y judicial, las cuales... pueden concurrir para realizar una sola de las tareas encomendadas al Estado»⁸.

En conclusión, quien ejerce una función pública está realizando o llevando a cabo una atribución del Estado, la cual ya hemos definido; o, si se prefiere, está ejerciendo «el poder estatal» considerando como dirigido a las finalidades de interés colectivo. En otros términos, toda atribución del Estado sólo puede realizarse a través de una forma o vía determinada, la cual constituye la función pública, misma que a su vez se divide en tres grandes categorías: legislativa, administrativa (ejecutiva) o judicial. Es preciso advertir que cuando hablamos de «función pública», sólo nos referimos a aquellos actos, operaciones y tareas que debe realizar el Estado en cuanto tal, es decir, como entidad soberana, a través de relaciones de coordinación o paridad que se generan en el derecho privado.

⁶ Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, p.3.

⁷ Fraga, Gabino, **op.cit.**, p.4.

⁸ *Ídem*.

Debe subrayarse la importancia práctica de la definición de autoridad para los efectos del amparo formulada por el maestro García Rojas, al permitirnos dar una respuesta precisa a la siguiente interrogante: cuando una entidad que no está prevista en la ley como órgano del Estado, en consecuencia tampoco existe norma jurídica alguna que establezca sus facultades, no obstante, con su actuación lesiona intereses jurídicos individuales ¿cómo saber en qué amparo y en qué hipótesis no tiene ese carácter, sino el de un simple particular?

Respuesta: si la actuación que se considera lesiva es una atribución del Estado y ésta se cumple a través de una relación jurídica de supra ordenación (propia del derecho público), es evidente que la entidad en cuestión está realizando una función pública, es decir, está actuando como si fuera órgano del Estado, lo que doctrinalmente se conoce como «autoridades de hecho», cuya actuación es impugnabile a través del juicio de garantías. En el supuesto contrario, la actuación del ente no se considera atribución del Estado o bien ésta se realiza por medio de relaciones de coordinación o de paridad, es evidente que no tendrá el carácter de autoridad, sino de simple particular.

V. LOS TRES SUPUESTOS DE LAS AUTORIDADES DE HECHO Y LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

Respecto a las «autoridades de hecho» es preciso advertir que no todas lo son por la misma causa. A mi juicio deben distinguirse tres hipótesis.

- «Autoridad de hecho» en virtud de la ilegitimidad de la investidura del funcionario o titular del órgano del Estado; circunstancia que fue conocida y discutida en el siglo pasado bajo el nombre de «incompetencia de origen».
- «Autoridad de hecho» por causa de la imprevisión legal del órgano estatal.

- «Autoridad de hecho» por razón de la incompetencia absoluta del órgano o ente del Estado con relación al acto o ley que se le reclama.

Iniciaré ahora el análisis de cada una de estas hipótesis, pues no respecto de todas se acepta actualmente la procedencia del juicio de amparo:

- a) Autoridad de hecho por ilegitimidad en la investidura del funcionario o titular del órgano del Estado. En esta hipótesis el carácter de «autoridad de hecho» deriva de vicios en la elección o designación del funcionario. A esta ilegitimidad de la investidura se le conoce como «incompetencia de origen» o «incompetencia absoluta».

Respecto a este tipo de autoridades de hecho, es preciso distinguir dos etapas o épocas en la evolución de nuestro juicio de garantías: la primera que concluye con el llamado «amparo Morelos» y, la segunda, que se inicia precisamente con las críticas que despertó la resolución judicial antes citada, las cuales encontraron su más elocuente, talentosa y brillante expresión en los votos que emitió Ignacio L. Vallarta como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (principalmente en dos de ellos), criterio que hasta la fecha perdura.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de abril de 1874 (en el primer considerando del amparo Morelos), expresa el siguiente principio:

«... que la incompetencia por ilegitimidad, o por falta de todo título legal, que con razón se ha llamado incompetencia absoluta, entenderse comprendida lo mismo otra cualquiera, en el artículo 16 de la Constitución, puesto que él no hace distinción ni excepción alguna».

Esta interpretación al artículo 16 constitucional no es nueva, ni propia del «amparo Morelos», sino que, como lo hace notar acertadamente Manuel González Oropeza ⁹, cuenta con importantes precedentes de los cuales da noticia el citado investigador.

⁹ González Oropeza, Manuel, **El amparo Morelos**, pp.811 a 836.

Un artífice indiscutible, esencial, en la elaboración, pero sobre todo en la difusión y aparente irrefutabilidad de los argumentos en contra de la incompetencia de origen, lo es Ignacio L. Vallarta.

Con acierto señala Manuel González Oropeza:

«Ignacio Vallarta cuatro años después (del amparo Morelos) se encargará de desvirtuar la sentencia y, como sucede con muchos otros votos de su pluma, llegará con el tiempo a ser la verdad legal, sagrada e incommovible»¹⁰.

Las razones de Vallarta. El veintiuno de mayo de mil ochocientos setenta y ocho, el licenciado León Guzmán, Presidente del Tribunal Superior de Puebla, pidió amparo al Juez de Distrito en ese Estado, contra los procedimientos de la Legislatura que, erigida en gran jurado, procedió a juzgarlo. La demanda se fundó en la infracción del artículo 16 de la Constitución Federal porque no es tribunal competente el que no es imparcial, como, según, afirma, no lo era esa legislatura acusada por el quejoso ante el Senado como usurpadora del poder público. El Juez de Distrito otorgó el amparo por no considerar como Legislatura a la reunión de personas que se erigió en jurado.

La Corte revisó la sentencia del Juez de Distrito los días 19, 20, 21, 22 y 23 de agosto de mil ochocientos setenta y ocho.

Los principales argumentos que expresa Vallarta en su voto son, en síntesis, los siguientes:

1. La expresión «incompetencia de origen» carece de sentido jurídico:

«... se ha dicho, señala Vallarta, que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene ésta incompetencia de origen. ¿Qué quiere esto decir en lenguaje forense? ¿En qué ley, en qué doctrina se habla de la incompetencia de origen?».

¹⁰ González Oropeza, Manuel, *op.cit.*, p.811.

2. Legitimidad y competencia son dos «cosas esencialmente distintas». La legitimidad dice Vallarta se refiere a la persona, al individuo nombrado para un determinado cargo público: el nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios, constituye la legitimación de una autoridad. La competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad y, abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer: «su competencia no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones».

De lo anterior cabe concluir que hay autoridades legítimas que son incompetentes, pero también es posible la existencia de autoridades que, no obstante ser ilegítimas, resultan perfectamente competentes para realizar el acto que se les reclama, como ejemplo de este último caso Vallarta cita el del juez que carezca de título o de la edad que exige la ley, circunstancias que no afectan la validez de sus sentencias; si éstas son anulables, lo serán por otras causas, pero no por la ilegitimidad de su nombramiento como juez.

3. Vallarta prevé las graves consecuencias que se producirán, si la Corte, además de las facultades expresas que le otorga la Constitución, se arrogara ella misma como supremo interprete de ésta, la de poder calificar la legitimidad de todas las autoridades de la República. Al respecto cuestiona Vallarta:

«¿Qué sucedería cuando la Corte gozase de tanto poder que ningún título de empleado, autoridad o funcionario fuera irrevocablemente legítimo, sino cuando este tribunal le pusiese su “Visto Bueno”. Desde luego la soberanía de los Estados, en asuntos de nombramientos de autoridades locales, desaparecería por completo... las consecuencias de aquella teoría irían más lejos; irían hasta herir de muerte la independencia de los poderes federales mismos... Por lo que a mí toca, declaro que cuando voté el artículo 16 de la Constitución, estuve muy lejos de imaginar siquiera que sus palabras “autoridad competente” a fuerza de argumentos y deducciones, se sacara como última consecuencia la facultad para la Corte de desconocer magistrados, gobernadores, presidentes, congresos, etcétera».

La posición de Vallarta, hoy aceptada casi sin discusión, puede sintetizarse en la siguiente expresión:

«En el juicio de amparo, la autoridad responde por la constitucionalidad de sus actos, nunca por la legitimidad de la investidura de su titular o agente»¹¹.

- b) Autoridad de hecho por causa de la imprevisión legal del órgano estatal. El órgano del Estado que no se encuentre previsto en una ley en la que se determine, además, el cúmulo de facultades que constituyen su competencia, es una «autoridad de hecho», pues no puede invocar a la ley como causa de su existencia. En este caso, la ilegitimidad real de la autoridad considerada en sí misma, se localiza en el órgano o ente en cuanto esfera abstracta de competencia, no en cuanto al titular o agente de la misma.

Ahora bien, en el supuesto de que un órgano del Estado sin estar previsto en la ley, afecte la esfera jurídica de los particulares, es procedente reclamar en el amparo la ilegitimidad de la autoridad, con total independencia de cuál sea el acto que haya ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar, así como también de la validez de las razones en que se haya pretendido fundar, lo que se reclama es la ilegitimidad del órgano (no del funcionario) en cuanto tal¹².

No es autoridad competente, para los efectos del artículo 16 constitucional, la que no se encuentra prevista en la ley, ya que esta circunstancia es un presupuesto lógico de la competencia: ésta la implica y la supone. Sería absurdo hablar de la competencia legal de un órgano o ente que la propia ley no prevé.

En la llamada incompetencia de origen, de acuerdo con el criterio vigente, debe examinarse el acto que se ordena, ejecuta o trata de ejecutar con total independencia de la ilegitimidad que se supone en el titular del órgano, por ser ésta de carácter subjetivo, es decir, por sólo referirse al titular o agente del órgano.

¹¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op.cit.*, p.70.

¹² Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op.cit.*, p.71.

- c) Autoridad de hecho por razón de la incompetencia absoluta del órgano o ente para dictar u ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto o ley que se le reclama.

Los actos provenientes de autoridades absolutamente incompetentes para ordenarlos o ejecutarlos, son en sí mismos violatorios de garantías, en los términos y para los efectos del artículo 149 de la Ley de Amparo, en virtud de que su inconstitucionalidad no depende de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado la autoridad al emitir el acto que se le atribuye.

VI. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE Y EL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado el siguiente concepto de autoridad, el cual aparece publicado en los diversos Apéndices al Semanario Judicial de la Federación, como jurisprudencia.

«AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON. 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».

Esta jurisprudencia aparece integrada con las siguientes ejecutorias, todas ellas de la quinta época.

- Tomo IV, p.1067. Torres Márcola, F.
Tomo XXIX, p.1180. Rodríguez, Calixto A.
Tomo XXXIII, p.2942. Díaz Barriga, Miguel.
Tomo LXXV, p.2931. Sandi, Mauricio.
Tomo LXX, p. 2262. Moral Portilla, Jorge del.

1. Crítica a la Jurisprudencia desde el Punto de Vista Formal

A partir de la ley de amparo de 1882, es común a todas las reglamentaciones del juicio de garantías, con la única excepción del «Código de Procedimientos Federales de 1897», el establecimiento de una jurisprudencia obligatoria, ineludible, por repetición de cinco casos; reiteración que tenía que ser uniforme, es decir, no interrumpida por ejecutoria en contrario.

De acuerdo con la citada jurisprudencia de la Corte, por lo menos la publicada como tal, la nota esencial del concepto de autoridad para los efectos del amparo, es la circunstancia de disponer de la fuerza pública. Éste es el criterio, punto de vista o principio que requería estar sustentado, ratificado, por las cinco ejecutorias, sin ninguna que la contradijera, para que se constituya la jurisprudencia, lo cual en el presente caso no aconteció, como se podrá constatar con sólo pasar revista al contenido de las ejecutorias que supuestamente constituyen la jurisprudencia.

Primera ejecutoria: la nota esencial del concepto autoridad para efectos del amparo lo constituye el hecho de disponer de la fuerza pública (Ejecutoria de fecha 10 de mayo de 1919). Ésta es la ejecutoria que sirvió de base al criterio que se publicó como jurisprudencia.

Segunda ejecutoria: El estar investido por la ley de facultades para decir, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio, así como para hacer cumplir esas mismas determinaciones; es lo que convierte a una persona en autoridad para efectos del amparo (Ejecutoria de fecha 25 de julio de 1930). Esta ejecutoria, debe advertirse, únicamente se refiere a las autoridades de derecho, no a las de hecho, sobre todo cuando se trata de la imprevisión legal del órgano o ente estatal.

Tercera ejecutoria: Reproduce y resume el mismo criterio expresado por la Suprema Corte en la anterior ejecutoria (Ejecutoria de fecha 10 de diciembre de 1931).

Cuarta ejecutoria: No hace referencia alguna al concepto de autoridad.

Quinta ejecutoria: El imperio para hacer cumplir sus resoluciones es un atributo esencial del carácter de autoridad para los efectos del amparo (Ejecutoria de 6 de noviembre de 1941).

Como puede fácilmente advertirse, el criterio de la Suprema Corte que analizamos, no reúne los requisitos formales exigidos por todas las leyes de amparo, con la única excepción ya apuntada, para ser considerada como jurisprudencia. En efecto, de las cinco ejecutorias que se citan en las publicaciones oficiales, una no hace referencia para nada al concepto de autoridad, es decir, no señala criterio alguno al respecto, y de las cuatro restantes sólo una se refiere a la disponibilidad de fuerza pública como elemento esencial del concepto, las otras tres señalan muy diferentes criterios de distinción.

En consecuencia, el criterio de la Suprema Corte «AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON» no es jurisprudencia, aunque equivocadamente se haya publicado como tal en diversas publicaciones oficiales.

2. Crítica a la Jurisprudencia de la Corte desde el Punto de Vista Material

Otra grave deficiencia en la elaboración de la citada jurisprudencia, es la relativa a que ésta considera aún vigente un criterio que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1919, al interpretar una disposición de la Ley de amparo que a partir de 1936 se encuentra abrogada y que por lo tanto carece en absoluto de vigencia, de tal suerte que gracias a la deficiente técnica de los compiladores, el precepto que interpretó la Corte fue abrogado, pero el criterio de interpretación sí sigue vigente, con vida propia, como norma independiente del precepto que interpretó, lo cual es contrario a la naturaleza y fines de la jurisprudencia, la cual tiene por definición un carácter accesorio de la ley que interpretan o integran.

En efecto, la primera ejecutoria, relativa a la revisión del amparo promovido por Torres Marcolfo F., el trece de mayo de 1919. Es decir durante la vigencia del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, que en su artículo 671, disponía:

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

La Ley de Amparo de 1919 entró en vigor hasta el 22 de octubre de ese año, y en su artículo 12 reproduce textualmente el artículo 671 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya citado.

Es necesario subrayar que, tratándose de amparo en que el acto reclamado lo sea una resolución judicial o administrativa, la ley disponía: «... se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado».

La consecuencia es que en todo amparo tenía que haber necesariamente la posibilidad de una ejecución material, es más, en razón de ella procedía el amparo, en otras palabras, sólo los actos ejecutables eran impugnables a través del juicio de garantías, en tal virtud no eran los meramente negativos, los declarativos, las leyes auto aplicables, etcétera.

En este orden de ideas resulta un acierto indiscutible el definir a la autoridad para efectos del amparo con base en el criterio de disponibilidad de fuerza pública, porque éste era el medio idóneo y necesario para la ejecución que se reclamaba; por lo tanto, si no había posibilidad de disponer de la fuerza pública, no era posible imponer coactivamente la determinación de la autoridad, y el órgano respectivo no tenía el carácter de autoridad para efectos del amparo, porque se consideraba como autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

EL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

Durante la vigencia de la ley de amparo de 1919, la que entró en vigor el 22 de octubre de 1919, ley que en su artículo 12, como ya lo hemos dicho, reproduce el contenido del artículo 671 del Código Federal de Procedimientos Civiles; se dictaron la segunda y tercera ejecutorias de las que supuestamente integran la jurisprudencia citada, las cuales, como ha quedado de manifiesto no hacen referencia «a la disponibilidad de la fuerza pública».

Respecto a la cuarta ejecutoria, como no se refiere en absoluto al concepto de autoridad, es indiferente su fecha de expedición.

La ley de Amparo que entró en vigor el 10 de enero de 1936, expresa un cambio substancial al dispone:

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

En esta ley la posibilidad de ejecución dejó de ser consubstancial al juicio de amparo, y a partir de entonces nació la procedencia del juicio de amparo contra actos negativos, prohibitivos, declarativos, leyes autoaplicativas y en general contra actos que por su naturaleza no admiten la ejecución material. La reforma a la Ley de Amparo publicada en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en la que se agrega al artículo 11 las voces promulga y publica, en realidad no cambia la fórmula establecida por el legislador en la Ley de Amparo de 1936.

En vista de lo anterior, es necesario plantearse las siguientes cuestiones:

1. La formación de la supuesta jurisprudencia ¿se interrumpió al haber cambiado substancialmente la norma que interpretaba? La contestación a esta pregunta debe ser sí, pues debe tenerse en cuenta que la función de la jurisprudencia es interpretar la ley e integrar las lagunas de la legislación, por ello la vigencia de la jurisprudencia está condicionada a la de la ley, resultando, en

consecuencia, cierto aquello de que «los cambios legislativos traen como consecuencia la caída de montañas de jurisprudencia».

2. ¿Es posible seguir definiendo a la autoridad para efectos del amparo, a partir del concepto de fuerza pública? Si a los vocablos «fuerza pública» se les considera como medidas de apremio, eso es, como el «conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones»¹³. Es evidente que no es posible seguir definiendo a la autoridad para efectos del amparo a partir del concepto de «fuerza pública», pues como acertadamente lo señala Eduardo Pallares:

«... es falso que sólo deba considerarse como autoridad a quien puede hacer uso de la fuerza pública. Carecen de esta prerrogativa instituciones tan importantes como las cámaras legisladoras, a quien nadie les puede negar el carácter de autoridades»¹⁴.

Tampoco cabe la posibilidad de utilizar la fuerza pública, con el significado que antes hemos dado a estos vocablos, en los actos negativos, en los prohibitivos, en los declarativos, en las leyes autoaplicativas y en general contra actos que por su naturaleza no admiten la ejecución material; actos contra los que, en la actualidad, evidentemente procede el amparo, por lo que debe considerarse que la definición de autoridad para los efectos del amparo, que ha acuñado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es anacrónica.

VII. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

Éste es un tema en el que no acaba de ponerse de acuerdo la doctrina, aunque la corriente mayoritaria se inclina porque, salvo algunas

¹³ Fix Zamudio, Héctor, **Diccionario Jurídico Mexicano**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Tomo VI, p.158.

¹⁴ Pallares, Eduardo, **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, p.111.

excepciones, el juicio de amparo es improcedente contra actos de los organismos descentralizados, conclusión que revela la superficialidad con que la mayoría de los autores han abordado el tema.

En efecto, el distinguido jurista Héctor Fix Zamudio ha expuesto al respecto:

«Aun cuando la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional no contiene disposición expresa la Suprema Corte ha estimado que no procede el amparo por regla general, contra actos de los organismos públicos descentralizados, no obstante que tengan encomendada la realización de servicios públicos, por estimar que tales organismos cuyo número se ha multiplicado extraordinariamente en los últimos tiempos debido a la creciente complejidad de los propios servicios públicos, carecen del carácter de autoridad y sólo excepcionalmente se llega a otorgar legitimación pasiva a las instituciones descentralizadas como ocurre con el Instituto Mexicano del Seguro Social, que tiene a su cargo la realización de funciones de previsión social, pues de acuerdo con su Ley Orgánica está facultado para determinar los créditos que deben cubrir los particulares, los cuales exige a través de la facultad económica coactiva, por conducto de las autoridades fiscales»¹⁵.

Respecto a lo manifestado por el maestro Fix Zamudio, cuyo punto de vista comparten importantes tratadistas, debe decirse lo siguiente:

1. La Suprema Corte, ni los Tribunales Colegiados de Circuito, en ningún caso se han planteado en abstracto la procedencia del juicio de amparo contra organismos descentralizados, sino que sus pronunciamientos han sido a propósito de los actos concretos y determinados que en cada amparo se reclaman. Ahora bien, un denominador común a todas las ejecutorias del amparo contra actos de los organismos descentralizados, es que se reclaman actos a organismos descentralizados por servicio, los cuales operan por lo general a través de relaciones propias del derecho privado, carentes, en consecuencia, de imperio, de ahí es de donde

¹⁵ Fix Zamudio, Héctor, **El juicio de amparo**, pp.350 y 351.

deriva la improcedencia del juicio de garantías y no del carácter descentralizado o no del organismo público.

Para la mayoría de los tratadistas (Gabino Fraga, Serra Rojas, entre otros) el municipio es un organismo descentralizado por región, otros por el contrario, como Acosta Romero, le niegan este carácter, lo que sí nadie pone en duda es que el municipio tiene una personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado, sin embargo, la procedencia del amparo contra actos de alguno de los órganos del municipio (por ejemplo, el presidente municipal) es indiscutible, de donde se desprende que no es jurídicamente posible fundar la improcedencia del amparo en contra de los organismos descentralizados, con base exclusivamente en tener una personalidad jurídica distinta a la del Estado, es decir en su descentralización.

Ahora bien, es preciso señalar que algunas ejecutorias de la SCJ y de los tribunales colegiados de circuito han originado confusión más que disipado dudas, pues para demostrar que determinado acto de un organismo descentralizado no debe considerarse como acto de autoridad para los efectos del amparo, o, dicho en otros términos, que respecto a ese acto determinado y concreto ese organismo no tiene carácter de autoridad. En vez de sólo decirlo así y fundarlo en la naturaleza propia del acto que se reclama, han querido robustecer su argumentación, esgrimiendo, además de las razones que sólo ven al acto concreto, las relativas al carácter descentralizado del organismo de donde proviene, aduciendo el hecho de que no es órgano del Estado y que tiene una personalidad jurídica distinta a la de éste. Estas circunstancias, aunque en sí mismas son ciertas, no son concluyentes para decidir la procedencia o no del amparo respecto de determinados actos concretos; por ejemplo los del IMSS y del INFONAVIT cuando actúan como organismos fiscales autónomos, los de los ayuntamientos, porque si fuera determinante el carácter descentralizado de ciertos organismos para la procedencia del juicio de garantías lo sería para todos los casos, lo que no sucede. Aquí es donde se origina la confusión de la mayor parte de los tratadistas.

2. Cuando un organismo descentralizado realice una función pública, esto es una atribución del Estado a través de una relación con el particular de subordinación o supraordenación, es evidente que en esta hipótesis dicho organismo sí debe considerarse como autoridad para los efectos del amparo. De la misma manera que cuando un órgano del Estado no realiza una atribución del Estado, o bien la efectúa a través de relaciones de coordinación o paridad en ambos supuestos no puede considerarse como autoridad para los efectos del amparo. De donde se desprende que tanto los órganos del Estado como los organismos descentralizados, se encuentran sujetos a los mismos principios o reglas, ambos tienen el carácter de autoridades en el amparo cuando:

a) Realicen una atribución del Estado.

b) Que dicha atribución la efectúen a través de una relación propia del derecho público, esto es, de subordinación. Es el hecho de realizar una «FUNCIÓN PÚBLICA» lo que determina el carácter de autoridad para efectos del amparo.