

Concepto de autoridad responsable para los efectos del amparo

Dr. Juventino V. Castro y Castro

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Una de las instituciones jurídicas fundamentales en el amparo lo ha constituido el concepto de *parte en juicio*, el cual ha tenido una evolución sumamente destacada que vale la pena puntualizar aunque sea dentro de un examen muy general, tomando en cuenta que a últimas fechas —por lo que se refiere a la parte que conocemos como *autoridad responsable*—, tiene una dinámica evolutiva digna de precisarse.

Para iniciar el tema habrá que recordar que en la primera Ley de Amparo —la de 1861—, en su artículo 7o., se señalaba como partes en el juicio de amparo únicamente al quejoso o agraviado, y como contraparte de éste al *promotor fiscal*, o sea lo que ahora conocemos como *ministerio público federal*.

La misma disposición primitiva indicaba que *la responsable*, o sea aquella autoridad cuyo acto u omisión dan contenido al litigio sobre su constitucionalidad, *debía ser oída en juicio*. El mismo tratamiento se siguió en la Ley de 1869, en su artículo 9o., en la de 1882, en su artículo 27; y en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, precisamente en su artículo 753.

Solamente se establece un giro distinto a estas disposiciones en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, donde finalmente se reconoce a la *autoridad responsable* como parte en el juicio de amparo, y ya no como sujeto procesal que deba ser oído y al cual se le po-

dían recibir pruebas y alegatos, pero no ninguna otra categoría o comportamiento procesal alguno.

Vale la pena detenernos un poco en estas disposiciones originales, que indican el papel que juega en el juicio de amparo la llamada autoridad responsable, porque en efecto éste es el funcionario oficial que debe responder de la legalidad y de la constitucionalidad del acto u omisión que un supuesto agraviado afirma que no tiene alguna de esas características o ambas; y obviamente, que por igual debe responder de un *acto negativo*, es decir de una omisión en el cumplimiento de una conducta ordenada y regulada por la ley.

Y digo que vale la pena detenernos en este primer tratamiento —el original en nuestro juicio de amparo—, porque se concebía entonces que es la sociedad organizada la que —indirectamente—, agravia o afecta a un particular por la conducta inconstitucional de un funcionario público, *electo o designado por ella*; pero para que no se considere que los jueces federales podían actuar de oficio al examinar la conducta supuestamente inconstitucional de una autoridad, se estipula que sólo está legitimado para abrir el proceso de amparo el *directamente agraviado*, sin perder el punto de vista de que sería finalmente la colectividad en general la lesionada. Por lo tanto el promotor fiscal —que ya desde entonces representaba a la sociedad— era quien debía oponerse a las pretensiones del directamente quejoso, porque es precisamente la queja de ese supuesto lesionado la que importa contradecir en defensa de la autoridad responsable, cuyo acto u omisión da contenido a la controversia en sí.

Este es el primer concepto destacable de la *autoridad responsable como parte en el juicio de amparo*. Aunque, históricamente —como ya se ha indicado—, tendríamos que precisar a la autoridad responsable como *no parte*.

Esta es la inicial concepción de la lesión supuesta que deben examinar los juicios federales de amparo: la confrontación a una sociedad aparentemente consentidora de un funcionario que no ajusta sus actos a lo dispuesto constitucionalmente, y que da motivo a la instancia de un proceso judicial —vía el directamente agraviado—, en el cual se va a dirimir la contienda constitucional, pero ello dentro de un juicio de amparo.

No debemos equivocarnos sobre el enfoque primitivo: no se afirma que el promotor fiscal —el *representante de la sociedad*— es quien debe responsabilizarse del acto, ya que por ello las primeras leyes reglamentarias se refieren claramente a la autoridad de quien emana el acto o la omisión, de cuya conducta la autoridad ordenadora o ejecutora debe informar —ante todo— respecto a si es cierto el acto reclamado, y por otra parte si son ciertos los pormenores de éste o de la omisión.

Simplemente, dentro de esta original concepción, lo que se regula es que quien debe *litigar* en toda la controversia, como contraparte del quejoso o agraviado, es el promotor fiscal, como representante de la sociedad civil que constitucionalmente dicta la Ley Suprema, la cual también debe por ello intervenir para demostrar que no ha habido lesión en contra del demandante; pero todo esto se ordena con el auxilio de la autoridad concreta que actúa y omite actuar en el caso objeto de la controversia.

Debe entonces destacarse que este especial concepto de contraparte —tan fundamental en el juicio de amparo— tiene plena vivencia desde 1861 hasta 1909, o sea cerca de medio siglo, sin que por ello se desconozca —o pretenda ignorarse— que a pesar de no haber existido una Ley Reglamentaria antes de 1861, sí se llegaron a tramitar y resolver juicios de amparo en que debemos entender que se actuó en la misma forma, o sea aceptándose que la contraparte del quejoso o agraviado lo era el *Promotor Fiscal y no la autoridad responsable*.

Tampoco debemos equivocarnos sobre el enfoque primitivo: no se afirma que el promotor fiscal, o sea el *representante de la sociedad*, litigara para defender su manera de proceder. Defendía en realidad a la autoridad responsable —de la cual resultaba *vocero*—, porque ésta no estaba legitimada —en aquella época, por supuesto— para hacerlo así. Es claro, entonces, que a la larga tenía que evolucionar la normatividad y la jurisprudencia en el derecho de amparo, para incorporar ahora a la autoridad responsable como *parte en juicio*, desplazando —de hecho— al promotor fiscal o ministerio público federal, hacia otro papel distinto, que por cierto es sumamente interesante. Pero esta última cuestión no es mi tema en este análisis, y por lo tanto me esforzaré por continuar examinando a la autoridad responsable, y al concepto implícito en su hondura, y no a ninguna otra parte procesal.

Por otro lado debemos analizar, —igualmente en términos de mucha generalidad—, la razón histórica de por qué nace a fines del siglo XVIII y principios del XIX el concepto de *derechos fundamentales* del ser humano, verdaderos *derechos públicos subjetivos*, que entre nosotros, como en otros muchos países, son conocidos como *garantías constitucionales*, denominación mucho más abarcadora del primer concepto que el de *derechos humanos* que ahora está tan de moda emplear para hacer de ellos y de su defensa un procedimiento incongruentemente *paralelo* al *proceso de amparo*.

En efecto, vía Constitución de los Estados Unidos de América, nacen las *constituciones escritas*, totalmente contrarias a la ancestral concepción constitucional parlamentaria, que finca tales principios básicos en una verdadera *inmanencia del Parlamento*. Por ello al crearse las primeras constituciones escritas, surgió la necesidad de dictarlas bajo un doble desarrollo: el *estructural* que permite la organización política de un Estado Soberano; y el llamado *dogmático*, que es precisamente el que reconoce —por parte del Estado— los intocables y defendibles derechos fundamentales. Así nacen los *Bill of rights*, o sea el capitulado en que se enuncian tales derechos fundamentales de las personas, dejando por mi parte para otros exámenes —y no para éste— el establecer si tales derechos *se reconocen o se crean*.

La defensa de estos determinantes derechos —al menos entre nosotros, pero también en otros muchos países— puede hacerse por una vía procesal doble: si quien viola los derechos esenciales es un particular, entonces el tratamiento contra la violación se hace por conducto del Código Penal, que tipifica un *delito de violación de garantías constitucionales*, tal y como lo hace la fracción II del artículo 364 de nuestro Código Penal Federal, que dispone una sanción privativa de la libertad y otra pena económica "*al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas*". Como se puede constatar inclusive no se refiere este Código únicamente a las garantías enumeradas en los 29 primeros artículos de la Constitución Política, sino a todo el cuerpo de este Pacto Federal.

El fondo del principio constitucional implícito es que, una vez enunciados los derechos ontológicos del ser humano, *nadie* tiene el derecho de violarlos *impunemente*. Si es un particular: *sanción pe-*

nal; si es una autoridad: *anulación* y posible —pero no forzosa— sanción administrativa o penal; o ambas.

Resulta así básico, para la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, que *ninguna autoridad*, que pueda poner en entredicho los derechos fundamentales, podrá considerarse *intocable*. La única *intocabilidad* es la de los derechos esenciales: las tan mencionadas *garantías constitucionales*. Sobre esta cuestión toral *nadie tiene fueros*.

Por ello debe entenderse por qué resulta tan importante dilucidar a quién debe considerarse como *autoridad responsable para los efectos del amparo*. Si una autoridad no es considerada así, toda demanda contra sus actos resulta *estéril*. Lo es porque no puede producir efectos jurídicos que lesionen, que agraven, a una persona cuyos derechos fundamentales están garantizados por nuestra Constitución Política. La violación constitucional, *se constitucionaliza*.

Por ello —y ya en este siglo, en el cual la autoridad responsable es reconocida plenamente como parte en juicio—, el concepto se estructura sobre esta sencilla regla: si el acto de un funcionario público puede causar una *lesión directa* en las garantías de una persona —constitucionalmente garantizadas—, dicho funcionario es autoridad responsable impugnabile mediante una acción de amparo. Si tal funcionario —señalado como autoridad responsable en una queja de un particular— no puede causar agravio o lesión a una persona con su determinación, sino que para que tenga efectos jurídicos plenos requiere de la intervención de otra autoridad que sí puede *obligar* a una persona a cumplir con las determinaciones, entonces la primera —ineficaz—, no es autoridad para los efectos del amparo, y habrá que esperar el mandato de quien sí resulte *coactivo* para el efecto de tratar de anularlo —invalidarlo—, mediante una acción de amparo, en cuyo desarrollo procesal se reclamará a la *verdadera autoridad*: quien haya accedido a patrocinar el mandato del funcionario público que no puede imponer sus determinaciones.

No debe extrañarnos, por tanto, que en este siglo se haya establecido un criterio jurisprudencial de este tenor:

AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.—El término "autoridades" para los efectos del amparo, compren-

de a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

(Tesis 75, Jurisprudencia 1917-1985. Octava Parte, pág. 122.)

Como puede observarse, este criterio —que pervivió por muchos años—, parte del supuesto —totalmente imaginativo—, de que en nuestro sistema hay dos tipos de funcionarios públicos: unos que *disponen* de la fuerza pública; y otros que *no disponen* de esa fuerza. En el Derecho de Amparo —a pesar de su tecnicidad— se pretende que esa autoridad —para efectos del juicio constitucional por excelencia—, aquél que *posea* legal o ilegalmente de esa fuerza. Y no lo es quien no esté autorizado para usarla. No lo es para la tesis aprobada reiteradamente, a pesar de que la misma habla de una *posibilidad material*, o sea de un *poder* aunque sea inconstitucional, de que sea pública la *fuerza* de que disponen para imponer sus determinaciones. Triste conclusión que finalmente maneja la indiferencia de cómo es que un funcionario *se allegó material y suprallegalmente de una fuerza*. Lo importante es que en realidad la tiene, y cuando la usa permite ello un examen constitucional de su contenido. Por mucho tiempo se creyó que esto era muy satisfactorio para determinar quién es —y por tanto *quien no es*— autoridad para fines del amparo.

Se olvidó así que lo verdaderamente importante es *garantizar* el respeto a los derechos fundamentales —su no tocabilidad—, por una autoridad que, no importa que al violar derechos esenciales no posea la fuerza pública, y que por otros medios pudiera llevar a cabo la prohibida violación de garantías constitucionales.

Este concepto —tan objetivado y tan materializado—, no podía continuar. Los amparistas decidieron buscar un concepto más real, más auténtico, más productor de efectos proteccionistas. O sea: un concepto a la altura del Derecho de Amparo.

Lo que importaba e importa es el respeto a las garantías constitucionales. No es posible aceptar que si un funcionario público viola dichas garantías, los agraviados tendrán que aceptarlo a pesar de la patente lesión a sus derechos fundamentales y que debe aceptar que dicha lesión tenga que permanecer viva, simplemente porque la auto-

ridad que la ordena o la ejecuta *no puede usar de la fuerza pública*, y por tanto no se encuentra *enmarcada* en la definición tradicional de *autoridad responsable* dentro del juicio de amparo. Ello constituía una *impunidad inaceptable*.

La meta principal se dirigió principalmente contra las organizaciones *descentralizadas* o *desconcentradas*. Estas son instituciones que no pueden utilizar la fuerza pública para imponer sus determinaciones, pero que en la realidad sí pueden violar garantías constitucionales. También puede observarse actualmente que *un particular* puede ejecutar —o ser el conducto para ejecutar—, la determinación de una autoridad, según disposición expresa de una ley debidamente expedida. Por ello se insiste en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía que crear un nuevo concepto más cerca del espíritu protector de nuestro noble juicio de amparo.

Quizás el mejor modelo de este cambio de criterio lo constituye la sentencia dictada el 14 de noviembre de 1996, en el Amparo en Revisión 1195/92, en el cual a virtud de la ponencia presentada por el Secretario José Pablo Pérez Villalba, por unanimidad de diez votos de los Ministros que conforman el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (por ausencia de uno de los señores Ministros), se resolvió lo siguiente:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO.

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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Este nuevo criterio pareció a muchos organismos descentralizados —especialmente a las Universidades— algo atemorizante para el fluido desempeño de sus actividades culturales en forma eficaz.

Quizás los alarmados no han reflexionado que México tiene siglo y medio viviendo y gozando el respeto a las garantías constitucionales por parte de todo tipo de autoridades, adscritas a los tres Poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— que reconoce nuestra Constitución Política. Esta sujeción a la legalidad y a la constitucionalidad no ha evitado la supervivencia —y la supervivencia en plena salud— de tales autoridades que fueron cuestionadas en un juicio de amparo. Ello

no afecta a las funciones normales de dichos entes. Lo mismo ocurrirá con todo tipo de autoridades públicas que pertenezcan a cualquier rama de los poderes públicos. Tampoco afectará a los organismos descentralizados o desconcentrados. El estricto apego al Derecho no ha afectado en su funcionamiento a ninguna persona física o moral. Tales organismos sobrevivirán, y quizás en mejor manera, puesto que es la *manera constitucional*.

En lo personal lo que me preocupa, por el contrario, es el que pueda existir organismo o persona que viole derechos fundamentales de las personas, reconocidas y garantizadas en la Constitución, que no puedan ser reparadas por nuestro sistema constitucional y legal. ¡Esto sí es grave para mí!

Y esto parece estar ocurriendo en el terreno internacional, cuando se aceptan *autoridades extranacionales* que sí pueden violar garantías constitucionales, y que no están sujetas a las disposiciones de nuestro juicio de amparo, porque no pueden señalárseles como *autoridades responsables* en su falta de respeto a los derechos que garantiza nuestra Constitución Política.

Empezó a ocurrir en el deporte profesional —regido por normas internacionales, dictadas e interpretadas por autoridades internacionales—, que se rige por normas que no se dictan por Congresos o Parlamentos, ya que están por encima del derecho nacional, y que pueden sancionar y aun llegar a suspender de por vida a un deportista profesional. ¿Se puede pedir amparo contra las autoridades de la FIFA, que suspende definitivamente a un profesional del fútbol, en contra de lo dispuesto por nuestra Constitución Política?

Ocurre también en los tratados internacionales sobre *libertad de comercio*, en que se fijan violaciones a las normas comerciales, convenidas, por las correspondientes a la ecología, a prácticas mercantiles o laborales, y sanciones impuestas por organismos o paneles especiales, que nada tienen que ver con los tribunales nacionales previamente establecidos en términos de las correspondientes Constituciones de los países implicados, y que pueden obligar a los nacionales de los países pactantes.

¡Para mí, ése sí es un reto del *mundo globalizado*!