

Hacia un nuevo concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo

Diego A. Ramos Castillo

25 de Junio del 2013

Notas

CONTENIDO

I. Introducción	3
II. Evolución del concepto de autoridad para efectos del Juicio de amparo	5
III. Hacia un nuevo concepto de autoridad	24

Notas

I. Introducción

Históricamente el juicio de amparo se ha constituido como el instrumento de control de constitucionalidad más importante dentro de nuestro sistema jurídico.

En la actualidad, es el medio para cuestionar la constitucionalidad de la actuación de toda autoridad del Estado. Es al mismo tiempo, el mecanismo más eficaz que tienen los gobernados para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesionan o vulneran los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, aunque en su origen los actos susceptibles de reclamarse a través del juicio de amparo, estaban ligados al concepto clásico de autoridad (órgano dependiente del poder público), en la actualidad, derivado de la evolución y creciente complejidad de las actividades que corresponden al Estado, se vio la necesidad de ampliar el espectro de protección a ciertos actos que materialmente corresponden al Estado, y que derivan de la aplicación de un supuesto normativo que es capaz de crear, modificar o extinguir de forma unilateral derechos fundamentales de los gobernados, con independencia de su carácter formal de autoridad pública.

Así con la publicación del Decreto del 2 de abril del 2013, que contiene la nueva redacción del texto reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorporó de manera directa la posibilidad de que los particulares, cuando realicen actos que crean, modifiquen o extingan

Notas

situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan actos que de realizarse crearían, modificarían, o extinguirían dichas situaciones jurídicas, sean susceptibles de ser reclamadas de manera equivalente como actos de autoridad mediante la interposición del juicio de amparo, por supuesto, siempre y cuando dichas funciones se encuentren determinadas por una norma general.

Como se verá a lo largo del presente estudio, si bien dicha figura se incorpora de manera textual en el artículo 5 fracción II de la nueva Ley de Amparo, tampoco significa que dicho concepto sea del todo novedoso, pues anteriormente los criterios previos emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por diversos tribunales colegiados, habían previsto la posibilidad de conceder el amparo contra actos de particulares, que realizaban materialmente actos de autoridad.

Lo que viene a introducir la reforma, es sólo un poco más de claridad (no absoluta), en cuanto, los requisitos necesarios para que el juicio de garantías pueda tramitarse en contra de actos que emitan personas distintas a los órganos centrales del Estado.

Previo a entrar a analizar la evolución de este concepto, resulta pertinente destacar la diferencia, entre autoridad y autoridad para efectos del amparo, ya que no son lo mismo. La autoridad, como tal, es lo que entendemos como autoridad en derecho constitucional; por el contrario, una autoridad para efectos del amparo es alguien que emite un acto con las características de unilateralidad y obligatoriedad a las que nos referimos más adelante, sin que necesariamente se trate de un servidor público en funciones¹.

¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. Hacia una Nueva Ley de Amparo (en

Notas

Si bien, parece clara dicha distinción, no siempre lo fue para los jueces de amparo como se verá a continuación.

II. Evolución del concepto de autoridad para efectos del Juicio de amparo

Uno de los aspectos que más lenta evolución tuvo en el desarrollo del juicio de amparo, fue el concepto de autoridad para efectos de amparo.

La dificultad y lentitud para el desarrollo de este dicho término, fue derivado de la falta de una definición clara de lo que implica una autoridad, en la Ley de Amparo y la Constitución.

Originalmente el concepto de autoridad fue considerado como todo acto realizado por entes dependientes del Poder Público, que en ejercicio de sus funciones realizaba algún acto que lesionaba las garantías individuales de los gobernados. Bajo este concepto, autoridad solamente es aquella que estaba establecida con arreglo a las leyes y obrando dentro de la esfera legal de sus atribuciones.

Dicho concepto fue utilizado de manera estricta por la autoridades hasta que el 10 de mayo de 1919 fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión planteado por Marcolfo F. Torres, en contra de la resolución que negó otorgar el amparo en contra de actos del mayor Canuto Ortega, por considerar que dicho particular, no reunía los requisitos para ser considerado como autoridad, como se concebía tradicionalmente.

Notas

El caso de Marcolfo F. Torres, tuvo se origen, en un acto que el Mayor Canuto Ortega pretendió ejecutar en contra del señor Torres, con el cual pretendía expulsarlo del pueblo de Sahuaripa, Sonora y privarlo de su libertad. Este acto, provocó que Marcolfo F. Torres, el 14 de septiembre de 1918 acudiera ante el juez de primera instancia local de Sahuaripa, en auxilio de la justicia federal, formulando demanda de amparo, contra actos del mayor Canuto Ortega, consistentes en haberle conminado éste, para que lo acompañara fuera de la población mencionada, pretendiendo indebidamente, con esto, privarlo de su libertad personal. Como estos actos importan una violación de la garantía consignada en el artículo 14 y 16 de la Constitución, promovió contra ellos el juicio de amparo y la consiguiente suspensión del acto reclamado.

El juez de distrito de Nogales que conoció el amparo, resolvió negar el amparo y protección de la justicia federal, basado en que dicho juicio constitucional ni siquiera debía habersele dado entrada, pues procedía única y exclusivamente en contra de autoridades y no contra particulares, como era el caso de Canuto Ortega, y por ende no era susceptible de protección constitucional.

En dicha época, el concepto de autoridad y autoridad para efectos del amparo, era uno mismo, y como consecuencia de ello, al no ser formalmente un servidor público del Estado con arreglo a la Leyes, o en otras palabras, autoridad en su sentido clásico o formal, no era susceptible de protegerse mediante la tramitación del juicio de amparo.

Al llegar, el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los entonces ministros, en una resolución progresista para la época,

Notas

decidieron revocar la resolución del Juez de Distrito y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, al considerar que Canuto Ortega, sí tenía el carácter de autoridad para los efectos del amparo.

Dicha resolución, dio lugar a la siguiente tesis:

[TA]; 5a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo IV; Pág. 1067

AUTORIDADES.

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.

PLENO

Amparo administrativo en revisión. Torres Marcolfo F. 10 de mayo de 1919. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Alberto M. González, Agustín Urdapilleta y Manuel E. Cruz. La publicación no menciona el nombre del ponente.

A raíz de dicho recurso de revisión, la Suprema Corte, estimó que dada la realidad y características particulares del asunto, Canuto Ortega, debía ser considerada como una autoridad para los efectos del amparo, pues en el caso en particular al tener a su disposición la fuerza pública, su acto en realidad era un acto público.

Notas

Al resolver dicho recurso, la Corte sostuvo que en primer término, por autoridades no debe entenderse únicamente las establecidas conforme a la ley, de donde se sigue que procede en contra de autoridades *de facto*. Por otro lado, establece que el término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas las personas que disponen de la fuerza pública que por circunstancias legales o de hecho, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, al ser pública la fuerza de que disponen².

Así, la Corte, privilegió la naturaleza material del acto de afectación frente al carácter formal de quien lo emite, pues en el caso concreto, se traba de un particular, que, por razones fácticas, estaba haciendo disposición de fuerza pública, lo que implicaba que estaba en posibilidad de afectar los derechos fundamentales de otros particulares. Por ello, según la Corte, motivó que se justificara considerarlo como autoridad para efectos del amparo, puesto que *“el amparo debe proceder no solamente contra autoridades legítimamente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les correspondan”*³.

Dicho criterio, que si bien establecía las bases para analizar qué casos podían considerarse como autoridades *de facto*, y por ende constituir un criterio moderno y vanguardista a lo que hoy se busca interpretar como autoridad para efectos de amparo, fue minimizado al

² Zaldívar Lelo de Larrea, *op. Cit.* Pag. 66

³ Ver el precedente publicado en el Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo IV, p. 1067. El precedente es el primero de la jurisprudencia número 1103 del tomo VI, del apéndice del Semanario Judicial de 1995, que se encuentra publicado con el rubro: “AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON”.

Notas

ser erróneamente interpretado por los jueces y tribunales del país al considerar como punto medular de dicha resolución a la “fuerza pública” como un elemento distintivo para determinar en qué casos debía considerarse autoridad para los efectos del amparo.

A pesar de que durante los años próximos, se presentaron múltiples ocasiones, en que se realizaron afectaciones en la esfera jurídica de los gobernados en los que no necesariamente se hacía uso de la fuerza pública, la interpretación preponderante de los tribunales fue considerar, dicho elemento como esencial para poder considerarlo como acto materialmente de autoridad.

Un ejemplo de dicha interpretación la podemos ver en los siguientes criterios:

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Abril de 2002; Pág. 1266

FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ACAPULCO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

El citado fideicomiso sólo tiene el carácter de órgano auxiliar técnico de consulta y opinión, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Guerrero, y si bien participa de ser un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, carece del carácter de autoridad, por no constituir un organismo que disponga de fuerza pública y con ella facultades

Notas

legales para ejercitar una potestad administrativa que fuera irrenunciable y sus decisiones se tradujeran en actos autoritarios, por ser, como ya se dijo, sólo un organismo descentralizado que carece de facultades de imperio y decisión, pues su objeto es el de financiar y proporcionar asistencia técnica a los Municipios para la administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y apoyar los programas de vivienda; por tanto, la acción constitucional que se intente contra dicho fideicomiso es improcedente, en términos de los artículos 103, fracción I, de la Constitución General de la República; 1o., fracción I y 11, en relación con el 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 107/2001. Genaro Rivera Galeana. 26 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Isidro Avelar Gutiérrez. Secretario: Rafael Alfredo Victoria Vargas.

[TA]; 7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 175-180, Sexta Parte; Pág. 49

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA.

Notas

La Comisión Federal de Electricidad, al celebrar con los usuarios un contrato, actúa como particular, por lo que el cobro del servicio de energía eléctrica, no es más que el ejercicio de un derecho derivado de tal contrato y no un acto de autoridad, pues aquel organismo carece de la facultad imperativa para obtener de los usuarios algo a lo que no se allanen a realizar voluntariamente, no disponiendo, por ende, directamente de la fuerza pública, para hacer cumplir a los particulares sus obligaciones.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO

Improcedencia. Jorge Habid Abimeri. 6 de septiembre de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Elena Valencia Solís.

En el caso de Calixto A. Rodríguez, fallado en 1930, no se destacó la necesidad de la fuerza pública como elemento sustancial del concepto de autoridad para los efectos del amparo. En ese asunto la Segunda Sala, resolvió:

[TA]; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo XXIX; Pág. 1180

AUTORIDADES.

Notas

Si por autoridad debe entenderse toda persona investida de facultades por la ley, para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio y por hacer cumplir esas mismas determinaciones, resulta evidente que los encargados de las escuelas públicas, que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad y, por tanto, la demanda de amparo procede contra ellos.

SEGUNDA SALA

Tomo XXIX, página 2081. Índice Alfabético. Amparo 587/30. Márquez Juan R. 1o. de agosto de 1930. Unanimidad de cinco votos. Relator: Luis M. Calderón. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXIX, página 1180. Amparo administrativo en revisión 466/30. Rodríguez Calixto A. 25 de julio de 1930. Unanimidad de cinco votos. Relator: Salvador Urbina.

En seguimiento a dicho criterio, en su obra, Introducción al Juicio de Amparo, el ministro Genaro Góngora Pimentel, señaló que:

“el director de una escuela oficial ejerce una autoridad administrativa propia o delegada, y tiene la representación del poder público dentro de su jurisdicción educativa y escolar, en virtud del cual

Notas

obra. El ramo de educación pública es un servicio público, y la escuela oficial es un establecimiento de ese servicio público y, por tanto, la persona encargada de dirigirla una autoridad dentro de la esfera de su competencia”⁴.

Aún después superada la necesidad del uso de la fuerza pública, el concepto de autoridad para los efectos del amparo, estuvo tradicionalmente identificado con los órganos centrales del Estado. Circunstancia que era razonable, cuando las entidades de la Administración pública descentralizada no existían⁵.

Como regla general se excluyó del control constitucional de amparo a los organismos descentralizados por servicio. Se sostuvo que dichas entidades carecían de *imperium*, amén de que tenían personalidad jurídica y patrimonio propios y por esa razón no son órganos del Estado y sus actos no pueden ser considerados como de autoridad por no poderse identificar con los del Estado para los efectos de la Ley de Amparo.

Para ejemplificar lo anterior, ponemos el texto de la siguiente tesis:

[TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo IX, Abril de 1992; Pág. 452

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

⁴ Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México. 2004. P. 5

⁵ Idem, p. 7; Zaldivar Lelo de Larrea, *op. Cit.* Pag. 69

Notas

La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia, no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violan garantías individuales, como lo establece el artículo 1o., fracción I, de la ley de la materia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO

Queja 6/92. Comisión Federal de Electricidad. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Enrique Moya Chávez. Secretario: Jaime Ruiz Rubio.

Véase: Séptima Epoca, Volúmenes 109-114, Sexta Parte, página 51. Amparo en revisión 16/78. Héctor Valdivia Ochoa. 15 de mayo de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Notas

Después se flexibilizó un poco el criterio, y admitieron excepciones a dicho criterio, para los casos en que los organismos descentralizados actuaban como organismos fiscales autónomos.

Al respecto, el ministro Góngora Pimentel, sostuvo:

“

El argumento anterior no es sostenible. El artículo 90 de la Constitución general de la República establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. Los organismos descentralizados son parte del Estado y sus actos son atribuibles a él. Las entidades descentralizadas de las administración pública no son particulares ni su actividad se equipara a la de éstos. Por el contrario, es frecuente que la actividad del sector paraestatal se asemeje a la realizadas por el aparato centralizado.”

A pesar de que prevaleció la idea de que los organismos públicos descentralizados no eran autoridades para efectos de amparo, el distinguido jurista don Guillermo Guzmán Orozco, estableció como magistrado de circuito, un criterio que de haberse adoptado por la Suprema Corte, hubiera significado un trascendental avance en el juicio de amparo en la época. El Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, sostuvo lo siguiente:

[J]; 7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 145-150, Sexta Parte; Pág. 366

Notas

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.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Séptima Epoca, Sexta Parte:

Volumen 79, página 21. Amparo directo 201/75. Laboratorios Fustery, S.A. 15 de julio de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volúmenes 145-150, página 315. Amparo en revisión 191/80. E. R. Squibb & Sons de México, S.A. de C.V. 9 de abril de 1980. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volúmenes 145-150, página 58. Amparo en revisión 811/80. Sandoz de México, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Notas

Volúmenes 145-150, página 58. Amparo en revisión 870/80. Helber de México, S.A. 11 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volúmenes 145-150, página 58. Amparo en revisión 84/80. Laboratorios Cryopharme, S.A. 18 de marzo de 1981. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Las ideas trascritas se aplicaron por parte de los órganos jurisdiccionales de los que formó parte Guillermo Guzmán Orozco a un gran número de casos, así por ejemplo, consideraron como autoridades para efectos del amparo a los organismos descentralizados cuando resuelven una controversia entre particulares, al Cuerpo Consultivo Agrario cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las autoridades agrarias, entre otros supuestos.

Durante los inicios de la novena época, los criterios de los tribunales colegiados apenas variaron de los que hemos referido. Sin embargo, la Suprema Corte como estaba integrada en sus inicios, sentó una importante jurisprudencia a propósito de la Comisión Nacional de la Tenencia de la Tierra, en la que considera a este organismo como autoridad para los efectos del amparo, en los casos en que queda a su cargo cumplir con los fines de un decreto expropiatorio.

[J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Septiembre de 1995; Pág. 211

Notas

COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUANDO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

La Comisión de que se trata es un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos irregulares, en bienes ejidales o comunales; suscribir las escrituras públicas o títulos con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada; celebrar los convenios que sean necesarios para su objeto; garantizar y/o entregar a la institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de las expropiaciones. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la administración pública centralizada está formada por las Secretarías de Estado y por los departamentos administrativos, y que la administración pública paraestatal se integra, entre otros, con los organismos descentralizados. De acuerdo con lo anterior, la referida Comisión es parte integrante de la administración pública paraestatal, dado que fue creada por decreto del Ejecutivo Federal como un organismo descentralizado; así, aunque no forma parte del Poder Ejecutivo, sí

Notas

constituye un órgano auxiliar del mismo. Ahora bien, cuando se emite un decreto expropiatorio y queda a cargo de la indicada Comisión cumplir los fines de la expropiación, su actuar sí puede reputarse como emanado de una autoridad para los efectos del juicio de amparo, 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. Lo anterior sin perjuicio de que en cada caso se determine si se afecta la esfera jurídica de los particulares mediante el ejercicio del poder, sea que lo haga dicha Comisión dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas.

SEGUNDA SALA

Contradicción de tesis 7/94. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo). 25 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Notas

Tesis de Jurisprudencia 49/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

En noviembre de 1996, la Corte, estableció un nuevo criterio que abandonaba por completo el requisito de la fuerza pública, así como la exigencia de que se trate de órganos centralizados del Estado como elementos esenciales para distinguir a la autoridad para efectos del amparo.

En la tesis XXVII/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció lo siguiente:

[TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Febrero de 1997; Pág. 118

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS 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.

Notas

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

Notas

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.

Notas

PLENO

AMPARO EN REVISIÓN 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

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.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

En dicho antecedente, se retomaron las ideas del jurista Guzmán Orozco, y se definió a la autoridad para los efectos del amparo, a quien esté en posibilidad de emitir con fundamento en la ley actos unilaterales que creen, modifiquen o extingan derechos contenidos en la esfera jurídica de los particulares, sin consentimiento del afectado y sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales. Con esto, se abandonó el criterio de que era necesario de que el acto autoritario

Notas

emanara de un órgano central del Estado y que fuera necesario la utilización de la fuerza pública como presupuesto para considerar a un acto materialmente de autoridad.

III. Hacia un nuevo concepto de autoridad

Con la publicación del Decreto del 2 de abril del 2013, que contiene la nueva redacción del texto reglamentario de los artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se definió de manera directa un nuevo concepto de autoridad, para efectos de la Ley de Amparo. El artículo 5 fracción II, señala que es parte en el juicio de amparo:

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

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

Este concepto viene a reconocer de manera directa las ideas que en algún momento fueron originadas por el jurista Guillermo Guzmán Orozco y a permitir una mayor amplitud proteccionista a nuestro instrumento de justicia constitucional pues propone dar prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quien lo emite.

Notas

Con este concepto de autoridad, el amparo no sólo es procedente en contra de actos emanados de los órganos y dependencias centralizadas del Estado, sino también en contra de las entidades de la administración pública paraestatal e incluso, de particulares en ciertos supuestos, en que producto de una norma general, de manera unilateral y obligatoria, cree, modifique o extinga situaciones jurídicas; o en su defecto que por su omisión, se impida la creación, modificación o extinción de cierta situación jurídica.

Así, cuando hablemos de la posibilidad de que el amparo proceda en contra de actos emanados de particulares debe tenerse presente que el derecho administrativo moderno presenta muchas figuras, merced de las cuales tanto organismos descentralizados como incluso particulares pueden realizar funciones que originariamente le deberían de pertenecer al Estado y que afectan la esfera jurídica de particulares. Ejemplos de lo anterior, podrían ser los concesionarios de un servicio público de alcantarillado y agua potable en un municipio. Hay por otro lado algunas leyes que prevén la participación de particulares para realizar actos, por ejemplo de auditoría, cuyo resultado puede traer consecuencias desfavorables a los particulares. También tenemos el caso del Buró de Crédito, que lesiona la buena fama y las posibilidades de acceso al crédito de los particulares, sin que éstos tengan posibilidad de conocer la información manejada ni oportunidad de defenderse.

Así, la nueva Ley de Amparo, viene a traer un concepto abierto, de un concepto jurídico indeterminado, que ya venía gestionándose por los anteriores criterios que habían emitido tanto la Suprema Corte, como los Tribunales Colegiados, y en los cuáles ahora los jueces tendrán la

Notas

importante tarea de determinar en los casos concretos y priorizando la naturaleza material del acto, cuándo nos encontramos ante un acto que deba ser considerado a los ojos del nuevo ordenamiento constitucional como un acto de autoridad susceptible de ser protegido por el juicio de amparo.