

<b>II. LA AUTORIDAD. CONCEPTO .....</b>	<b>25</b>
1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE AUTORIDAD .....	25
a) Artículo 11 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución .....	27
b) Criterio tradicional sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	27
c) Nuevo criterio sobre el concepto de autoridad establecido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	29

## **II. LA AUTORIDAD. CONCEPTO**

Para la mejor comprensión de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la autonomía universitaria que aquí se presentan, se hace necesario dilucidar el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que si bien la Constitución Federal consagra en sus artículos 103 y 107 los principios procesales de este juicio, en ninguno define el término "autoridad", como tampoco lo hace la Ley Reglamentaria respectiva.

### **1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE AUTORIDAD**

El juicio de amparo es un instrumento de carácter constitucional que se tramita ante los tribunales federales, precisamente en contra de las autoridades y nunca de los particulares, que tiene como finalidad proteger y preservar el goce de las garantías individuales y mantener el equilibrio de soberanías entre la Federación y los Estados.

Se trata, en fin, de un sistema de protección de los derechos del individuo en contra de quienes pretendan violarlos, que por regla son aquellos que detentan la fuerza y el poder públicos.

Así lo prevé la Constitución Política en su artículo 103, al establecer que los Tribunales de la Federación conocerán de las leyes y actos de las autoridades que violen las garantías individuales, o que impliquen invasión de la soberanía de la Federación o de los Estados. Este principio se reitera en las fracciones respectivas del artículo 107 constitucional, así como en los artículos 1.º, fracciones II y III, y 116, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Con estas bases, es evidente que al aplicar los textos constitucionales y reglamentar los relativos al juicio de amparo, la técnica jurídica ha tenido necesidad de elaborar una interpretación respecto de lo que debe entenderse por autoridad para los efectos de la procedencia del juicio de garantías.

El concepto de autoridad, como la mayor parte de los conceptos jurídicos, no es unívoco sino eminentemente equívoco, es decir, su connotación puede ser muy diversa, razón por la cual su interpretación y aplicación práctica propician una serie de dificultades.

Por otra parte, debido a la proliferación de órganos del Estado y a su complejidad cada vez mayor, se suscitan situaciones que podríamos denominar de "penumbra", en las que es difícil determinar cuándo se trata de una verdadera autoridad y, por tanto, discernir si sus actos pueden ser impugnados, o si se está en presencia de una entidad sin las calidades

necesarias para considerarla como tal. En esta eventualidad, el amparo sería improcedente para rebatir la constitucionalidad de sus actos.

La definición del concepto de autoridad responsable ha quedado ahora a cargo de los tribunales federales, especialmente de la Suprema Corte, en su carácter de máximo intérprete de la Constitución General de la República.

**a) Artículo 11 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Dicho artículo establece:

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

Como puede observarse en este texto, el legislador únicamente alude a las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos que sean objeto del juicio de garantías, pero no abordó las características que debe reunir para ser considerada como tal para efectos de la procedencia de aquél.

**b) Criterio tradicional sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Tradicionalmente había sostenido el criterio de que el concepto de autoridad comprende sólo a quienes disponen de la fuerza pública. En este sentido lo expresa la tesis número 300, publicada en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte*, que a la letra dice:

#### 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.

Así, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sostenían que la autoridad, para efectos del juicio de amparo, debía ser un órgano del Estado, sea persona o funcionario, o bien entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispusiera de la fuerza pública y por ello estuviera en posibilidad de ejercer actos públicos, esto es, en ejercicio del poder de imperio. De esta forma, no serán actos de autoridad los que carezcan de imperatividad y coercitividad.

Debe destacarse que el propósito de la tesis referida, al señalar el imperio de la fuerza pública como elemento para determinar la presencia de una autoridad para efectos del juicio de amparo, fue incluir a quienes sin tener sustento en la ley para usar la fuerza pública podían realizar actos que afectaran al gobernado en sus garantías. En otras palabras, lo que se sostuvo no fue que para ser autoridad resultaba esencial contar con la fuerza pública o con el imperio, sino que quien contara con éstos, incluso por vías de hecho, debía considerarse como autoridad.

Así, en forma casi automática se interpretó que contar con la fuerza pública o el imperio, eran datos esenciales para estimar que sí se estaba ante una autoridad para efectos del

juicio de amparo. Esto dio lugar a una corriente doctrinal encaminada a dar mayor extensión al concepto de autoridad.

No obstante esta definición, diversos tratadistas introdujeron otras variantes sobre el tema que revelaron la necesidad de ajustarlo a las nuevas realidades del Estado mexicano.

Consecuentemente se propuso un nuevo concepto de autoridad responsable que partía de señalar que se trataba de un órgano del Estado, sin destacar el aspecto de uso de la fuerza pública como distintivo, e insistía en la unilateralidad como característica de su actuar, en las facultades de decisión y ejecución y, sobre todo, en el hecho de que incidía en la esfera jurídica del gobernado.

### ***c) Nuevo criterio sobre el concepto de autoridad establecido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***

Los criterios jurisprudenciales anteriormente expuestos fueron abandonados por el Tribunal en Pleno al resolver, por unanimidad de diez votos, el amparo en revisión 1195/92, el 14 de noviembre de 1996, de donde derivó la tesis P. XXVII/97, en la cual se sostuvo lo siguiente:

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.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina, existen los siguientes tipos de relaciones jurídicas que derivan de la actuación del Estado y sus órganos:

— Relaciones de coordinación: son los vínculos que se entablan, por una diversidad de causas, entre dos o más personas físicas o morales, en su calidad de gobernados.

— Relaciones de supra a subordinación: son las que surgen entre los órganos de autoridad, por una parte, y el gobernado, por la otra.

En dichas relaciones, la autoridad desempeña frente al particular los actos de autoridad propiamente dichos, que tienen como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Se dice que tales actos son unilaterales, porque su existencia depende sólo de la voluntad de la autoridad; son imperativos, en virtud de que se imponen aun en contra de la voluntad del gobernado; y son coercitivos, porque si no se acatan voluntariamente se puede lograr su cumplimiento mediante el uso de la fuerza pública.

En otros términos, el calificativo del acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por un cuerpo colegiado, quien ejecuta ciertos actos en ejercicio del poder de imperio, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o de derecho por medio de una decisión, con la ejecución de ésta, o bien por ambas.

Además, para que el acto de un órgano estatal sea conceptualizado como tal, debe realizarse con motivo de relaciones de supra o subordinación, o sea, entre sujetos colocados en diferentes niveles: el Estado investido con su imperio en un orden superior, y los particulares en posición subordinada.

Lo anterior llevó al Tribunal en Pleno a revocar el criterio sustentado sobre la base de considerar como autoridad sólo a aquella persona que dispone de fuerza pública con base en circunstancias legales o de hecho, pues como se ha señalado, dicho criterio requirió adecuarse al momento actual en razón de que la organización y funciones del Estado han experimentado cambios sustanciales que obligan a definir la autoridad al margen de que haga o no uso de la fuerza pública.

Con posterioridad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 71/98, emitió la tesis aislada 2a. XXXVI/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, marzo de 1999, página 307, que señala:

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIO-

NES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.—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 supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados 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 o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.