EL DEBATE SOBRE EL NUEVO AMPARO MEXICANO. EL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

Por ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA *

SUMARIO

1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN. ¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO?—2. FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.—3. NUEVO CONCEPTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN. ¿ES NECESARIA UNA NUEVA LEY DE AMPARO?

En México llevamos cerca de tres años en la discusión sobre la pertinencia de una nueva ley de amparo. Desafortunadamente, la mayoría de las pocas opiniones que se han vertido en contra del Proyecto de nueva Ley de Amparo [1] se apoyan más en cuestiones emotivas y en el desconocimiento de los conceptos que se manejan en el proyecto, que en un estudio serio y ponderado de sus ventajas e inconvenientes. En nuestra opinión, la respuesta a la pregunta de si es necesaria una nueva ley que regule el amparo mexicano no puede darse *a priori* o a partir de la ideología o simpatías personales de quien se pronuncia sobre el particular. La respuesta debe surgir como resultado de un análisis objetivo y realista sobre el funcionamiento del juicio de amparo como instrumento eficaz para la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados en una sociedad moderna y

* Profesor de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho, México. Coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.

[1] Nos referimos al proyecto elaborado por la comisión especial designada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, del cual daremos cuenta más adelante.

dinámica, la cual se ve afectada, además, por profundos cambios en las instituciones jurídicas que alteran, en gran medida, las categorías y la forma como opera todo el orden jurídico como sistema.

Una vez detectadas, en su caso, las deficiencias del medio de control constitucional, deben estudiarse las reformas necesarias para actualizar y modernizar el juicio de amparo. Sólo entonces es oportuno determinar si tales reformas serían eficaces como simples ajustes a la ley vigente o si dada su trascendencia requieren de un nuevo cuerpo normativo que les dé la necesaria coherencia lógica. En este sentido, no debe perderse de vista la importancia de decidir si las modificaciones al juicio de amparo serían operativas bajo la mentalidad imperante en la interpretación tradicional de la ley vigente o si exigen un cambio en la forma como se entiende el amparo en México; de ser la respuesta acorde a esto último, habrá que determinar si una forma distinta de entender las cosas, *i.e.*, de interpretar la ley de amparo, se logra con mayor eficacia mediante un texto cuya vida se ha regido por interpretaciones tradicionales o a partir de un nuevo cuerpo normativo, ajeno a la contaminación de políticas interpretativas tradicionales.

En México, es evidente la insatisfacción generalizada sobre el funcionamiento del juicio de amparo, aun quienes se han opuesto a la expedición de una nueva ley de amparo se han visto obligados a reconocer la necesidad de llevar a cabo importantes reformas a nuestro instrumento de tutela[2]. Hoy es una idea ampliamente compartida que el juicio de amparo mexicano, se encuentra atrasado, rezagado y que no responde a las necesidades del Derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país[3]. Lamentablemente, a pesar de que en sus orígenes el amparo fue una institución de vanguardia, que se adelantó a su tiempo y que sirvió de

[2] IGNACIO BURGOA, *¿Una nueva ley de amparo o la renovación de la vigente?*, Porrúa, México, 2001, pp. 69-109.

[3] Desde hace tiempo hemos sostenido la necesidad de llevar a cabo importantes reformas al juicio de amparo, muchas de la cuales se contienen el Proyecto de nueva Ley de Amparo elaborado por la Comisión especial designada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Al respecto véanse nuestros estudios: «El Estado de Derecho y la justicia constitucional (Con especial referencia al juicio de amparo)», *Estado de Derecho*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Themis. México, 1997; «La defensa de la Constitución y el juicio de amparo», *La Defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 1997; «El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional», *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, número 15, México, 1991; «Por un Poder Judicial más influyente en la voluntad del Estado», *Ideas sobre la Suprema Corte*, SCJN-Excélsior, México, 1990; «El juicio de amparo y la corrupción emanada de la legislación procesal penal mexicana», en *Lex*, dos partes, año III, números 12 y 13, UNAM, junio-julio 1988; «Necesidad de ampliar los efectos de la suspensión en el juicio de amparo», *Lex*, año II, número 10, UNAM, noviembre de 1987; «Necesaria evolución del concepto de autoridad para los efectos de amparo», *Lex*, año II, número 9, UNAM, septiembre de 1987.

ejemplo a diversas instituciones de justicia constitucional en el mundo, con el paso de los años, el amparo se fue haciendo cada vez más técnico y su aplicación más rigorista. Quienes lo estudiaban y lo aplicaban miraban más al pasado que al futuro. Así, nuestro juicio de constitucionalidad se aisló del mundo y se desfasó con la realidad.

En nuestra opinión, en tal involución tuvieron especial relevancia, entre otras, las dos causas siguientes: la primera, una doctrina dominante, pseudonacionalista, que le hizo creer al foro mexicano, que el amparo era una institución perfecta, que se trataba de una entelequia nacida por generación espontánea de las mentes brillantes de Rejón y de Otero[4]. Una creación acabada que no debía tocarse; tan perfecta y tan atípica que ni siquiera la teoría general del proceso le era aplicable a pesar de tratarse de un proceso. Asimismo, su estudio debía mantenerse alejado del Derecho comparado, cualquiera que acudiera a esa herramienta era acusado de extranjerizante. Esta doctrina que dominó nuestra academia constitucional durante muchos años, fue fundamental para impedir el progreso del amparo. Con todo, es necesario reconocer la importante excepción del maestro Héctor Fix Zamudio, quien desde hace varias décadas y a contracorriente destacó en su importante obra escrita la necesidad de analizar al amparo desde la perspectiva de la teoría general del proceso, y la utilidad de acudir al Derecho comparado[5].

La segunda razón se refiere a una aplicación letrista, rigorista, formalista y antiproteccionista que durante muchos años imperó en el Poder Judicial de la Federación. Como una notable excepción a ese proceder hay que señalar la trascendente labor de uno de los mejores jueces en la historia de México: don Guillermo Guzmán Orozco, quien como magistrado de circuito, impulsó hace más veinte años criterios modernos que de haberse

[4] A quienes se considera los creadores del juicio de amparo en el siglo XIX.

[5] La obra del maestro Fix Zamudio es impresionante por su extensión y por su contenido, por ello nos limitaremos a citar algunos de sus principales libros, ampliamente conocidos entre nosotros: *Ensayos sobre el Derecho de amparo,* Porrúa-UNAM, México, 1999; *El juicio de amparo,* Porrúa, México, 1964; *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano,* UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1994; *La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales,* UNAM, Civitas, Madrid, 1982; *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos;* Miguel Ángel Porrúa, México, 1988; *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial;* UNAM, México, 1986; *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos,* Porrúa, México, 1985; *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965;* UNAM, México, 1968; *Protección jurídica de los derechos humanos;* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999; *Justicia constitucional, ombusdman y derechos humanos;* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2001. Por otro lado, el Maestro ha justificado la necesidad de una nueva ley de amparo en su importante estudio «Hacia una nueva Ley de Amparo», *Estudios en homenaje de don Manuel Gutiérrez de Velasco,* UNAM, México, 2000.

seguido por la Corte hubieran evitado la crisis en la que está inmerso el juicio de amparo[6].

Es curioso presenciar como el amparo se debate en una paradoja: por una parte, es ineficaz en muchos casos para lograr una adecuada protección de los derechos fundamentales[7] de los gobernados, al tiempo que su excesivo rigorismo permite el fenómeno que indebidamente se ha bautizado por los medios de comunicación como el *abuso del amparo*, es decir, su utilización tramposa para lograr fines ilícitos, o, por lo menos, socialmente censurables.

Como hemos demostrado en otro trabajo[8], el juicio de amparo mexicano ha dejado de ser una institución moderna que responda a las necesidades de la sociedad del siglo XXI y a las exigencias del Derecho público contemporáneo. El amparo se ha convertido, en gran medida, en un mito, más que en una protección eficaz para los gobernados. En leyenda para el discurso, más que en justicia viva. En historia, más que en presente.

Frente al escenario arriba descrito, la Suprema Corte consideró necesario convocar a la comunidad jurídica mexicana a llevar a cabo una profunda reflexión sobre el estado actual del juicio de amparo. Con tal motivo en noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte crea la *Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo,* con el mandato de recibir y estudiar todas las propuestas que se recibieran sobre reformas a la Ley de Amparo, así como, en su caso, elaborar un Proyecto de nueva Ley de Amparo, que respondiera a los reclamos de justicia de los mexicanos.

La comisión redactora se integró de manera plural, representativa e incluyente, por dos ministros de la Suprema Corte de Justicia, don Humberto Román Palacios quien la coordinó y don Juan Silva Meza; por dos magistrados de circuito Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca; así como por el admirado maestro Héctor Fix Zamudio, el expresidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Después de arduas jornadas de trabajo, a fines de agosto del año 2000, la comisión redactora entregó la primera versión de proyecto de nueva Ley de Amparo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Se trató de un docu-

[6] Debemos recordar que Guzmán Orozco es quizás el juez constitucional que ha elaborado más votos particulares en el mundo. Lamentablemente éstos no han sido publicados, a pesar de que su difusión sería un útil instrumento para entender la crisis de justicia que hoy afecta a México. También es importante el estudio de las tesis que don Guillermo Guzmán Orozco impulsó como magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para lo cual puede consultarse la séptima época del Semanario Judicial de la Federación.

[7] Todavía designados por la Constitución mexicana y la Ley de Amparo como garantías individuales.

[8] *Hacia una nueva Ley de Amparo*, UNAM, México, 2002.

mento que a pesar de presentar avances importantes, fue reconocido por los miembros de la comisión como perfectible, y puesto a consideración de toda la comunidad jurídica mexicana para ser discutido, enriquecido y corregido en lo que debiera enmendarse. Se trató de un punto de partida, no de un puerto de llegada[9].

Dentro de este proceso de discusión, la Corte convocó en los primeros días del mes de noviembre del 2000 a un Congreso Nacional de Juristas en la Ciudad de Mérida, Yucatán. Del mismo modo, se celebraron diversos actos académicos con el objeto de discutir el Proyecto de nueva Ley de Amparo. La comisión redactora procedió a reelaborar el proyecto enriquecido por las diversas críticas y sugerencias. Debe destacarse que casi la totalidad de las opiniones recibidas se manifestaron a favor del proyecto en sus puntos fundamentales, reconociendo que contenía importantes avances que se traducirían en una mejor y más amplia defensa de los particulares.

En marzo de 2001, la comisión redactora entregó a la Suprema Corte el nuevo proyecto que recogía las diversas inquietudes expresadas por la comunidad jurídica nacional. Durante un mes la Corte revisó el proyecto, le hizo las modificaciones que juzgó pertinentes y lo envió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Lamentablemente, ante la ausencia de facultad de iniciativa de la Suprema Corte, los señores legisladores no se han tomado la molestia de analizar y discutir el proyecto, a pesar de la urgente necesidad social de modernizar el juicio de amparo mexicano.

El proyecto de ley de amparo contiene trascendentes modificaciones a la institución procesal que implicarían una mejora radical en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados. Por razones de espacio, en este trabajo nos ocuparemos únicamente de la ampliación del concepto de autoridad para los efectos del amparo[10].

---

[9] Así lo manifestamos expresamente en el discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del Congreso Nacional de Juristas el día 7 de noviembre del 2000, en la ciudad de Mérida, Yucatán, y publicado en *Lex*, 3.ª época, año VI, noviembre-diciembre del 2000, números 65-66.

[10] Entre los principales avances contenidos en el proyecto deben destacarse, además del que nos ocupa en este estudio, los siguientes: 1) la ampliación del ámbito protector del juicio de amparo, para defender de manera directa los derechos humanos establecidos en tratados internacionales; 2) la ampliación en la legitimación para acudir al amparo, dejando atrás el concepto de interés jurídico —que en México se ha equiparado con el derecho subjetivo— para incorporar el interés legítimo; 3) profundas modificaciones a la suspensión en las materias administrativa y penal; 4) la incorporación de la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme, con lo cual se superan los inconvenientes del principio de relatividad de las sentencias de amparo en los casos de normas generales; 5) la desaparición del sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia; 6) mecanismos para solucionar los problemas de los llamados amparos para efectos en los juicios de amparo directo, derivados de los constantes reenvíos en los amparos judiciales, etcétera. Para un análisis

2. Funcionamiento actual del concepto de autoridad para los efectos del amparo

Uno de los aspectos que han tenido una más lenta evolución en el desarrollo del juicio de amparo es el relacionado con el concepto de autoridad para los efectos del amparo. Esta situación privilegió grandes áreas ajenas al control jurisdiccional en perjuicio de los gobernados. A pesar de los progresos en años recientes, como se verá en los párrafos siguientes, todavía falta camino por recorrer para que el amparo sea un instrumento adecuado a los retos del mundo moderno.

Por otro lado, el desarrollo del concepto de autoridad para los efectos del amparo refleja, entre otras cosas, las desventajas de la forma como se elabora y aplica la jurisprudencia en nuestro país, al margen de los presupuestos fácticos que le dieron origen, con lo cual su utilización extralógica lleva a verdaderos absurdos.

Para entender la desviación que sufrió la conceptualización del acto de autoridad para los efectos del amparo, es necesario analizar el caso de Marcolfo F. Torres, ya que este asunto dio origen a la jurisprudencia que, sacada de contexto, durante varias décadas estableció contra qué tipo de actos procedía el juicio de amparo[11]. Al tiempo que la falta de entendimiento de la esencia de lo establecido en la citada jurisprudencia impidió un sano desarrollo del amparo en este aspecto.

Brevemente recordaremos los aspectos esenciales del caso fallado en 1919. Marcolfo F. Torres acudió a solicitar el amparo de la Justicia Federal en contra de actos del mayor Canuto Ortega quien, a decir de Torres,

---

amplio del proyecto puede consultarse nuestra obra *Hacia una nueva Ley de Amparo, cit.*; asimismo, nos hemos ocupado del proyecto en otros trabajos: «Hacia una nueva Ley de Amparo», *Derecho procesal constitucional*, Colegio de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Porrúa, 2001; «Breves comentarios al Proyecto de nueva Ley de Amparo», *Justicia. Memoria del IV congreso nacional de Derecho constitucional;* tomo I, UNAM, México, 2001; «Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo», *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*; UNAM, México, 2001; «Comentarios al proyecto de nueva Ley de Amparo», ponencia presentada en la Consulta Nacional sobre el sistema de amparo y protección constitucional, organizado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, los días 21, 23 y 24 de agosto del 2001, en prensa; «Necesidad de una nueva Ley de Amparo», *Elecciones y justicia en España y México. Memoria del II curso de formación judicial electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

[11] Pleno, quinta época, *SJF*, tomo IV, p. 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». Sobre el particular, es importante consultar a GENARO GÓNGORA PIMENTEL, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Porrúa, México, 1997, pp. 1-21.

pretendía expulsarlo del pueblo de Sahuaripa, Sonora y privarlo de su libertad. El juez que conoció del asunto negó el amparo, en virtud de que el juicio constitucional procede en contra de autoridades y Canuto Ortega era un particular. Debemos destacar que efectivamente Ortega no era una autoridad en sentido clásico, sino un *generalote*[12] de la Revolución; no era titular de órgano de autoridad alguno.

Al llegar el asunto a la Suprema Corte, ésta revocó la sentencia del juez federal y consideró procedente el amparo, toda vez que Canuto Ortega sí tenía el carácter de autoridad para los efectos del amparo. Las razones que tuvo en cuenta la Corte son de la mayor importancia para percatarnos del camino erróneo que se siguió después de los primeros precedentes de principios del siglo XX.

En efecto, la Corte estimó que Ortega era una autoridad para los efectos del amparo, en virtud de tener a su cargo la fuerza pública. En primer término, la Suprema Corte sostiene que 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 por circunstancias legales o de hecho, por lo que están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, al ser pública la fuerza de que disponen.

El máximo Tribunal interpretó adecuadamente el momento histórico de principios del siglo XX, desestimó aspectos formalistas y estableció un criterio progresista y de vanguardia para la época. Así, la Corte privilegió la naturaleza material del acto de afectación frente al carácter formal de quien lo emite. Como ya se indicó, Canuto Ortega no era una autoridad en sentido formal, no era titular de órgano alguno del Estado. Era un particular que, por razones fácticas, tenía a su disposición la fuerza pública, lo que implicaba que estaba en posibilidad de afectar los derechos fundamentales de otros particulares, motivo por el cual se justificaba considerarlo autoridad para los efectos del amparo. En ese contexto, y no en otros, es en el que se explica la fuerza pública como elemento distintivo de la autoridad para los efectos del amparo.

El criterio en cuestión revistió la mayor importancia. Las afectaciones directas a las libertades de los individuos procedían en innumerables casos de personas que formalmente no integraban la estructura de gobierno del Estado. No obstante, dichos individuos tenían a su disposición la fuerza pública. Por ende, sin importar que la utilización de dicha fuerza pública se justificara en la ley o derivara de cuestiones meramente fácticas debían ser considerados autoridades para los efectos del amparo. No es difícil

[12] El término no se utiliza en sentido peyorativo, sino para indicar que no se trataba de un militar en sentido formal.

entender que de haberse adoptado un criterio formalista en esta materia, nuestro instituto procesal hubiera sido inoperante frente a una gran cantidad de violaciones a las garantías individuales. Así, al reconocer como autoridades a quienes tuvieran a su disposición la fuerza pública, la Corte dotó al continente (autoridad para los efectos del amparo), de un contenido acorde al momento histórico imperante en los primeros lustros del siglo XX.

Desafortunadamente, con el paso del tiempo, la tesis de jurisprudencia[13] que estableció lo que debería entenderse por autoridad para los efectos del amparo se aplicó, como sucede a menudo, como regla general a un número indeterminado de casos, a pesar de que los presupuestos de hecho y de Derecho eran distintos a los que provocaron el criterio jurisdiccional. Por tanto, se consideró que la posibilidad de hacer uso de la fuerza pública era requisito indispensable para tener a alguien como autoridad para los efectos del amparo. Hoy resulta evidente que la afectación en la esfera jurídica de los gobernados no requiere necesariamente el ejercicio de la fuerza pública.

La aplicación fuera de contexto del criterio en cuestión impidió la actualización del concepto de autoridad para los efectos del amparo. Se olvidó el análisis específico de cada caso y se dio carácter definitorio a un elemento justificativo del carácter de autoridad, correcto para un caso específico en una época posrevolucionaria aciaga, pero de imposible aplicación generalizada. Por increíble que parezca, en la década de los 70's y los 80's del siglo pasado todavía se publicaban tesis que exigían la fuerza pública para determinar el carácter de autoridad para los efectos del amparo. Incluso, en la primera parte de la última década del siglo XX es factible encontrar criterios en este sentido[14].

---

[13] Incluso debe destacarse que, como explica el ministro Góngora Pimentel, la jurisprudencia no se integró adecuadamente, ya que el cuarto precedente (Mauricio Sandi) no se refiere al problema de quiénes deben considerarse autoridades para los efectos del amparo: *op. cit.*, p. 3.

[14] Por ejemplo, el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito consideró en 1971 que el director de una escuela oficial no era autoridad para los efectos del amparo al carecer de fuerza pública (*Informe* de 1971, p. 139), G. GÓNGORA PIMENTEL, *op. cit.*, p. 5. En 1994, otro tribunal colegiado sostenía la siguiente tesis de jurisprudencia: «AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1.°, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública». Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tesis: VI.2.° J/286, octava época, *SJF*, tomo 80, agosto de 1994, p. 61.

Curiosamente, en el caso de Calixto A. Rodríguez fallado en 1930 —y que forma parte de los cinco asuntos que integraron la jurisprudencia que comentamos—, no se destaca la necesidad de la fuerza pública como elemento sustancial del concepto de autoridad para los efectos del amparo. En este asunto la Corte estableció que:

> *Autoridades.*—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 [15].

Con toda razón afirma el ministro Góngora Pimentel 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 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» [16].

Aun 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 entendible, como explica el maestro Góngora, cuando las entidades de la administración pública descentralizada no existían [17]. Sin embargo, tan limitada concepción fue un enorme obstáculo para la evolución del juicio de amparo.

En efecto, ante el enorme crecimiento de los organismos descentralizados, el Poder Judicial Federal siguió sosteniendo criterios anticuados para la época de gran expansión en la llamada administración pública para-estatal. Como regla general se excluyó del control constitucional de amparo a los organismos descentralizados por servicio. Se sostuvo que dichas entidades carecían de *imperium,* amen de que tenían personalidad jurídica y patrimonio propios distintos de los del Estado [18]. Solamente cuando los organismos descentralizados actuaban como organismos fiscales autónomos fueron considerados como autoridades para los efectos del amparo [19].

[15] Segunda Sala, quinta época, *SJF,* tomo XXIX, p. 1180.

[16] *Op. cit.,* p. 5

[17] *Ídem,* p. 7

[18] Cfr. GENARO GÓNGORA PIMENTEL, *op. cit.,* pp. 8-12; ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, «Necesaria evolución del concepto...», *cit.,* p. 12.

[19] Segunda Sala, jurisprudencia 219, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*; tercera parte, p. 492.

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 atribuibles a él. Las entidades descentralizadas de la 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 realizada por el aparato centralizado.

A pesar de que ésta fue la idea dominante no faltaron voces disidentes. 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, al que sólo se llegó recientemente, luego de más de veinte años. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo lo siguiente:

> *Autoridades. Quiénes 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[20].

Las ideas transcritas se aplicaron por parte de los órganos jurisdiccionales de los que formó parte don Guillermo Guzmán Orozco a un gran número de casos, así por ejemplo, consideraron como autoridades para los efectos del amparo a los organismos descentralizados cuando resuelven una controversia entre particulares[21]; al Cuerpo Consultivo Agrario cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las autoridades agrarias[22]; a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra[23] y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)[24], entre otros supuestos.

Antes de la novena época sólo se publicaron, además de los ya referidos, algunos precedentes que, en casos muy específicos, consideraban a

[20] Séptima época, *SJF*, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo 145-150, sexta parte, p. 366.

[21] Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, tomo 217-228, sexta parte, p. 423.

[22] Sala Auxiliar, séptima época, *SJF*, tomo 217-228, séptima parte, p. 32.

[23] Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, tomo 133-138, sexta parte, p. 201. Aunque la Suprema Corte insistiría unos cuantos años más tarde que la CORETT no era autoridad responsable: Segunda Sala, séptima época, *SJF*, tomo 175-180, tercera parte, p. 58.

[24] Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, tomo 67, sexta parte, p. 44.