

EL CONCEPTO DE “AUTORIDAD RESPONSABLE” EN LA NUEVA LEY DE AMPARO

Rubén SÁNCHEZ GIL*

*A Jorge,
porque hay ausencias presentes*

SUMARIO: I. *La “fuerza pública”*. II. *Aspectos*. III. *Actos de particulares*.
IV. *Amparo contra normas generales*.

I. LA “FUERZA PÚBLICA”

La nueva Ley de Amparo define de modo diferente el concepto de “autoridad responsable”. Sin duda, de los cambios que éste sufrió, el más importante fue el de admitir que un particular pueda concebirse como “autoridad”. Pero al lado de éste se hallan otros que también son dignos de observar.

El artículo 11 de la anterior legislación expresó simplemente que la “autoridad responsable” era aquella que “dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”, dando por supuesto su concepto esencial y dejando su cabal definición a la jurisprudencia.¹ Con una mejor técnica, porque ya define en un solo precepto a todas las partes del juicio de amparo, el artículo 5o., fracción II, de la nueva Ley establece que tiene tal carácter quien “con independencia de su naturaleza formal... 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”.

* Doctor en derecho por la UNAM.

¹ Martínez Garza, Valdemar, *La autoridad responsable en el juicio de amparo en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 75; y Pleno, amparo en revisión 2219/2009, 19 de abril de 2010, con. IV, p. 14.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLVII, núm. 139,
enero-abril de 2014, pp. 315-330.

D. R. © 2014. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Esta nueva fórmula mantiene y otorga expresión legal a los caracteres esenciales del acto de autoridad que han reconocido la doctrina y la jurisprudencia, y conforman la moderna definición de ese concepto.² Sin embargo, ésta fue soslayada por la irreflexiva aplicación del antiguo criterio que data de 1919.

Según éste, son “autoridades” quienes “disponen de la *fuerza pública*, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”.³ Una de las muchas jurisprudencias notables que formuló Guillermo Guzmán Orozco intentó leer este criterio de manera diferente a la tradicional —o como veremos, dándole su sentido original— para extender los alcances del juicio de amparo;⁴ pero en términos generales, la idea que imperó durante prácticamente todo el siglo XX fue tomar la disposición de la “fuerza pública” como rasgo distintivo de la “autoridad”.⁵

El criterio de la “fuerza pública” fue criticable incluso en su momento. Se dice que el cuarto precedente que integró esa jurisprudencia, correspondiente al amparo promovido por Mauricio Sandi, “no se refiere en absoluto al problema de quiénes deben entenderse como ‘autoridades’ para los efectos del amparo”, y en tal virtud “propiamente no existe jurisprudencia al respecto”;⁶ aunque la constante reiteración de ésta por décadas

² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 184-187 y 338; Terrazas Salgado, Rodolfo, “La autoridad responsable en el juicio de amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. II, pp. 485-506; y “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 479, p. 520.

³ “AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON”, Cuarta Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. VI, parte HO, tesis 1103, p. 763 (cursivas añadidas). Véase también Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 2-7 y 15-21.

⁴ “AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, vols. 145-150, sexta parte, p. 366.

⁵ Véase por ejemplo: “ESCUELAS OFICIALES. DIRECTORES DE LAS. NO SON AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *idem*, 7a. época, vol. 29, sexta parte, p. 25.

⁶ Góngora Pimentel, *op. cit.*, p. 3, n. 1.

habría terminado por establecerla, un tema sobre el que no cabe discutir más aquí. Asimismo, dicha jurisprudencia también pudo deberse a una descuidada lectura de Vallarta, a quien proverbialmente se atribuye esta doctrina, junto a “otros constitucionalistas”.⁷

Para establecer con claridad el debate sobre la “incompetencia de origen”, al publicar su voto el jurista jalisciense reprodujo los *alegatos* del abogado del quejoso —aparentemente Jacinto Pallares—. ⁸ En éstos se decía que una autoridad ilegítima no es competente “ni nada, sino un simple individuo que abusa de la *fuerza pública* indebidamente usurpada”; siendo “autoridad” sólo quien tenga “la facultad... *por voluntad de la ley*, para ejercer ciertos *poderes públicos*”.⁹ Vallarta rebatió esto diciendo que como el amparo no procede contra particulares, “ocurrir [a él] para probar... que la autoridad no es más que un particular... basta para hacer[lo] improcedente”.¹⁰

Quizá por no distinguirse entre los alegatos y la opinión del entonces magistrado, se atribuyó a este último la relación entre el concepto de “autoridad” y la “fuerza pública”. De cualquier manera, por el contexto de ese caso se advierte que tal expresión no se refiere a un “poder material coactivo” sino al “poder de imperio (*ius imperii*)” que tiene el Estado para afectar jurídicamente la esfera del gobernado”. Esto significa que el acto de “autoridad” interviene en la esfera jurídica de una persona creando, modificando o extinguiendo derechos u obligaciones, de una manera *unilateral y vinculante*, independientemente de que su eficacia se imponga inmediata o eventualmente por los medios más diversos.¹¹

¿Por qué la nota de “coercitividad” no es esencial en el concepto de “autoridad” para efectos del amparo? El acto susceptible de reclamarse

⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 15; Martínez Garza, *op. cit.*, p. 48; y amparo en revisión 2219/2009, *cit.*, con. IV, pp. 14-27.

⁸ Por el nombre de quien los suscribió —“J. Pallares”— y la deferencia que Vallarta concedió en su voto al “entendido abogado, autor del alegato” que constituye “la defensa más vigorosa, más hábil” de la incompetencia de origen. Cfr. amparo pedido por Salvador Dondé, *Votos*, México, Imprenta de Fco. Díaz de León, 1882, t. III (5a. ed. facsimilar, *Obras*, México, Porrúa, 1989, t. III), pp. 227, 228 y 299 (los referidos alegatos se comprenden en las pp. 167-227).

⁹ *Ibidem*, pp. 186, 187, 197 y 198 (cursivas añadidas).

¹⁰ *Ibidem*, pp. 261-262.

¹¹ Cfr. Burgoa Orihuela, *op. cit.*, pp. 183-187; Góngora Pimentel, *op. cit.*, pp. 5 y 15-16; y Martínez Garza, *op. cit.*, p. 53.

por este medio es el que interviene de la manera indicada en el párrafo anterior en la “esfera jurídica” de una persona, en su “cúmulo de derechos y obligaciones”;¹² y ahora, con base en el “interés legítimo”, también cuando simplemente la afecta de una manera muy amplia, por ejemplo: obstaculizando su ejercicio o menoscabándola de otra manera.¹³ Los efectos del acto reclamado han de darse principalmente en el plano jurídico, lo que no impide que también se produzcan simultánea o ulteriormente en el material, y aun puedan ser impuestas en él mediante la “fuerza pública” en sentido estricto.¹⁴

Con un significativo precedente, el Pleno de la Suprema Corte interrumpió la jurisprudencia que habla de la “fuerza pública”, y adelantó los perfiles que hoy aparecen en la nueva definición legal de “autoridad responsable”.¹⁵

II. ASPECTOS

Ya dijimos que en la vigente definición legal de “autoridad” para efectos del juicio de amparo destacan como características materiales esenciales del acto de autoridad la *unilateralidad* y la *obligatoriedad*, con las cuales se establece una relación de “supra a subordinación” entre la “au-

¹² Por todos *cf.* “INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. época, vol. 64, primera parte, p. 68.

¹³ Artículos 107, fracción I, constitucional; y 5o., fracción I, 6o., y 61, fracción XII, de la nueva Ley de Amparo.

¹⁴ Véase “UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 556, p. 614.

¹⁵ “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 GOBERNADO”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. V, febrero de 1997, tesis P. XXVII/97, p. 118. Aunque este precedente se divulgó como tesis aislada en la publicación indicada, tiene carácter jurisprudencial porque el Pleno de la Suprema Corte lo invocó para establecer un criterio vinculante al menos en la contradicción de tesis 14/2000-PL; véase “SENTENCIA. CUANDO EL JUEZ CITA UNA TESIS PARA FUNDARLA, HACE SUYOS LOS ARGUMENTOS CONTENIDOS EN ELLA”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 1414, p. 1592.

toridad” y la persona a quien se dirige su acto; y en virtud de la cual se *crea, modifica o extingue una situación jurídica* respecto de la última. También es un acierto que la nueva Ley de Amparo aluda a los actos omisivos, ya reconocidos desde el artículo 103 constitucional, con que se impiden estos últimos efectos jurídicos, pues de esa manera se logra una mayor precisión y concordancia en su texto.

En esta nueva definición general también cabe la procedencia del juicio de amparo contra *autoridades “de facto”*, que sólo se previó jurisprudencialmente y que constituye un supuesto de necesaria consideración.¹⁶ El concepto primigenio de “autoridad de hecho” corresponde a la carente de legitimidad política, y sirvió a Vallarta para ir contra la llamada “incompetencia de origen”¹⁷ con que se pretendió dar forma jurídica a impugnaciones políticas dirigidas a los titulares de los órganos estatales. Presidida por el jurista jalisciense, la Corte cerró esta vía admitiendo impugnaciones sólo en relación con la “competencia” jurídicamente entendida, y no por aquel defecto.¹⁸

De esta manera, una “autoridad *de facto*” puede ejercer funciones públicas y al hacerlo cometer violaciones a los derechos fundamentales; contra éstas procederá el juicio de amparo, sin importar que aquélla sea ilegítima o no, sin que en este proceso se estudie el último aspecto. Hoy la doctrina de la “incompetencia de origen” quizás admita un muy ligero matiz ante la creación de autoridades que deben reputarse *de facto*;¹⁹ pero en esta hipótesis debe observarse que no es posible reclamar un acto por

¹⁶ Sobre el concepto de “autoridad *de facto*”, véanse Góngora Pimentel, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ Acogiendo la esencia de la posición de Vallarta: “INCOMPETENCIA DE ORIGEN”, Tercera Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. VI, tesis 243, p. 199. Véanse Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 27a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 596-601; y Fix-Zamudio, Héctor, “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, *A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 19-39.

¹⁸ Véase Vallarta, amparo pedido por León Guzmán, *Votos*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1894, t. I (3a. ed. facsimilar, *Obras*, México, Porrúa, 1989, t. I), pp. 137-141 —recurriendo a la teoría del derecho internacional—; e *idem*, amparo pedido por Salvador Donde, *op. cit.*, pp. 260-262.

¹⁹ Véase “ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LOS QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES DEBEN SER CREADOS POR LEY O MEDIANTE ACTO DEL EJECUTIVO EN EJERCICIO DE FACULTADES ESPECÍFICAS ATRIBUIDAS LEGISLATIVAMENTE, SALVO QUE SE TRATE DE ENTES CUYA ACTIVIDAD SÓLO TRASCIENDA AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. I, tesis 355, p. 1359.

el solo hecho de que la autoridad que lo emitió es ilegítima, sino que dicha reclamación habrá de dirigirse contra la irregularidad de la creación del órgano cuyo acto ocasiona perjuicio inmediato, quedando en tal caso dicha reclamación como una mera cuestión de “competencia”.

Asimismo, tiene importancia que este precepto ya concibe a la autoridad responsable “con independencia de su naturaleza formal”, lo que deja fuera de duda que los organismos descentralizados tengan ese carácter cuando emiten actos unilaterales y obligatorios.²⁰ Este problema se superó tiempo atrás en algunos casos claros, en los cuales también produjeron dificultades la especial naturaleza y la distinta personalidad jurídica de estos entes públicos.²¹ Pero actualmente, pese a esta nueva definición legal, persisten zonas grises a su respecto,²² para las cuales podrían ser

²⁰ Véase *supra*.

²¹ Véase Burgoa Orihuela, *op. cit.*, pp. 190-194; Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al amparo mexicano”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 54 y 55; Góngora Pimentel, *op. cit.*, pp. 8-12; y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 170. Un criterio reciente sobre el tema, que ya atiende a la *naturaleza autoritativa* del acto del organismo descentralizado, ajena a su calidad de organismo fiscal autónomo es: “INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE LE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A LA PETICIÓN DE INFORMACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE LOS FONDOS ACUMULADOS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA, POSTERIORES AL TERCER BIMESTRE DE 1997”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 506, p. 553.

²² Véase “INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 510, p. 558, y “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala, *idem*, t. II, tesis 492, p. 534. Sin embargo, véase “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA OMISIÓN DE RESPONDER LA SOLICITUD DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN CONCORDANCIA CON LOS NUMERALES 1, 7, 8 Y 25 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, lib. XVIII, marzo de 2013, t. 3, tesis XV.2o.1 A (10a.), p. 1927.

útiles las respuestas a las cuestiones que suscita el carácter de “autoridad” que en algunos casos puede tener un particular, tema al que nos referiremos enseguida, y que finalmente resolverá la *sistematización de la jurisprudencia* sobre este concepto.

III. ACTOS DE PARTICULARES

La restricción del juicio de amparo en relación con actos de particulares era absoluta. Por ninguna causa dichos actos podían impugnarse a través de este proceso constitucional bajo la idea de que únicamente los órganos del Estado constituyen una “autoridad”, imperante al principio del siglo XX, antes del desarrollo estatal y de la actividad administrativa que se dio en esta centuria —de la que fueron parte los organismos descentralizados—. Con base en esta opinión, era lógico que se haya concluido que las personas privadas y sus actos carecían de “autoridad”.²³

La improcedencia del amparo contra particulares parece deberse a la autoridad de Ignacio Vallarta y la doctrina sobre la “fuerza pública” como elemento definitorio del concepto de “autoridad”.²⁴ Este jurista afirmó que el juicio de amparo “sólo procede contra los *actos de las autoridades* y nunca contra los de los particulares”, para refutar la incompetencia de origen y sostener que su sola invocación hacía improcedente el amparo, porque entonces habría de admitirse que la demanda se dirigía contra un mero particular usurpador.²⁵

No parece probable que en la época de Vallarta, la “autoridad *de facto*” significara una persona distinta del Estado que se hallara investida por la ley para decidir unilateral e imperativamente, sobre todo en el contexto del caso en que dicho jurista expresó su opinión. En tales circunstancias, esa especie se refería a las autoridades con “título putativo ó colorado”, que por su ilegitimidad sólo aparentan tener una “jurisdicción política legal” que usurpan al Estado, como dijo al parecer Pallares en su alegato en que pidió a la Suprema Corte que las desconozca.²⁶ Evidentemente, al

²³ Véase Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 183; Góngora Pimentel, *op. cit.*, p. 7; y “ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 136, p. 158.

²⁴ *Cfr.* amparo en revisión 2219/2009, *cit.*, con. IV, pp. 23-27.

²⁵ Amparo pedido por Salvador Dondé, *cit.*, p. 261 (cursivas en el original).

²⁶ *Cfr. Ibidem*, pp. 197-198, 218 y 221 (ortografía original).

contradecir este argumento y señalar que, sin juzgar sobre su legitimidad, el amparo defiende “al individuo contra... la autoridad, aun de facto y que sólo tiene un título colorado ó putativo”,²⁷ Vallarta se refirió a aquellas personas que *ilícitamente* ejercen funciones del Estado cubriéndose con su ropaje, sin que pudiera prever las sofisticadas figuras autoritativas que tenemos hogaño.²⁸ Tampoco pudo hacerlo nadie de su época o del tiempo inmediato a él, por lo que su ascendiente llevó a que la tesis de que el amparo era improcedente contra particulares, fuera aceptada y repetida a pie juntillas.

Hubo ocasiones en que se intentó promover el juicio de amparo contra actos de particulares y cuyas demandas siempre fueron rechazadas. Los dos casos significativos en relación con los particulares como autoridad: el del Jockey Club y la Barra Mexicana Colegio de Abogados.

En el primero, siendo juez de distrito, Genaro Góngora Pimentel admitió una demanda de amparo contra dicha asociación civil con base en “un decreto presidencial que daba atribuciones al Jockey Club para regular la actividad hípica de México”, lo que desde luego “causó revuelo en la comunidad jurídica”.²⁹

En el segundo caso, la Suprema Corte resolvió que la Junta de Honor de dicha asociación profesional no actuó como autoridad al sancionar a uno de sus integrantes, haciendo un estudio del origen jurisprudencial y doctrinal —Vallarta— de dicho concepto.³⁰ Lo interesante de la discusión de este caso fue la diferencia entre los ministros que sostuvieron que dicha sanción sí constituía un acto de “autoridad”, pues resulta toral para comprender la actual definición de ese concepto en relación con los particulares: uno de ellos sostuvo que la Barra sí era autoridad debido a la eficacia horizontal de los derechos humanos, y el otro que esa calidad se debía a que dicha asociación realizó actos de autoridad delegados por ley.³¹

²⁷ *Ibidem*, p. 260 (ortografía original).

²⁸ *Cfr.* Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 494.

²⁹ Canales, Lorea, “Góngora, el juez rebelde”, *Reforma*, México, 17 de enero de 1999.

³⁰ Amparo en revisión 2219/2009, *cit.*, con. IV, pp. 13 y ss.

³¹ Véase Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, “El neoconstitucionalismo procesal y la eficacia horizontal de los derechos humanos. Su relación con las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos en México”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-IIDPC, núm. 17, enero-junio de 2012, pp. 254-262.

Actualmente hay acuerdo en que los derechos fundamentales tienen eficacia entre particulares, pero aún se discute “cómo y en qué medida” lo hacen.³² En nuestro país ya se aceptó la *Drittwirkung*³³ —término que adquirió carta de naturaleza y no sólo en México—, y en los últimos años son cada vez más numerosos y claros los pronunciamientos judiciales en el sentido de que la supremacía constitucional lleva a que tales derechos también deban ser observados por los particulares en sus relaciones de coordinación.³⁴ Sin embargo, en nuestra opinión, la procedencia del juicio de amparo contra particulares cuando sus actos son “*equivalentes a los de autoridad...* afecten derechos [unilateral y obligatoriamente], y cuyas funciones estén determinadas por una *norma general*”, como dice el segundo párrafo de la fracción legal que comentamos; no deriva de una eficacia horizontal de los derechos fundamentales.

La *Drittwirkung* se actualiza cuando las personas privadas se encuentran en un mismo plano jurídico, y las autoridades estatales están (inmediatamente) obligadas a proteger —como dice el artículo 1o. constitucional— que el gobernado disfrute el contenido objetivo de sus derechos fundamentales frente a sus semejantes también (mediatamente) obligados a respetarlo.³⁵ Esta vía mediata, como se vio ya reconocida en México, se usa en España para tutelar los derechos fundamentales frente a ataques de los particulares en su contra; que refuerza a su protección jurisdiccional

³² Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 468.

³³ Véase “DERECHOS FUNDAMENTALES. SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE, VÍA AMPARO DIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PUSO FIN AL JUICIO, EN INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE PARTICULARES EN RELACIONES HORIZONTALES O DE COORDINACIÓN”, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XXX, agosto de 2009, tesis I.3o.C.739 C, p. 1597.

³⁴ Véase “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. RESULTA LA VÍA ADECUADA PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONOZCA DE AQUELLAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO QUE NO REPAREN UNA VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDA POR UN PARTICULAR”, Primera Sala, *idem*, 9a. época, t. XXXIV, agosto de 2011, tesis 1a. CLII/2011, p. 230; y “DERECHOS FUNDAMENTALES CONTENIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES”, Primera Sala, *idem*, 10a. época, lib. XVII, febrero de 2013, t. 1, tesis 1a. XLI/2013 (10a.), p. 799.

³⁵ Véase el “modelo de tres niveles” que integra todos los aspectos de la *Drittwirkung*, elaborado por Alexy, *op. cit.*, pp. 472-481.

ordinaria, la cual constituye *de facto* un “amparo contra particulares” en el más estricto sentido.³⁶ En cambio, cuando una persona privada ejerce funciones públicas, equivalentes a las estatales con base en una habilitación jurídica para ello, supuesto imprevisible explícitamente en España hasta donde sabemos —mas podría considerarse tácitamente, por inferencia casuística—;³⁷ dicha persona privada se encuentra inmediatamente vinculada —como el Estado— al respeto de los derechos fundamentales, pues entonces sus actos se asimilan a la *acción estatal*, lo que origina un concepto parecido a la eficacia horizontal, mas no idéntico.³⁸

La Suprema Corte estadounidense desarrolló la doctrina de la *state action*, que consiste en un “examen de *formalidad estatal*” cuyo objeto es determinar si las actividades de un sujeto privado “involucra suficiente acción estatal, de manera que estén sujetas a los valores y limitaciones reflejados en la Constitución”.³⁹ Una de las maneras en que se produce esta “acción estatal”, la cual en el derecho estadounidense trae como consecuencia que los derechos fundamentales obliguen a un determinado particular, es que el Estado “delegue su autoridad al actor privado”.⁴⁰

El nuevo concepto de “autoridad” para efectos del juicio de amparo —que también podría influir sobre el proceso contencioso-administrativo—⁴¹ no permite que se reclamen a través del juicio de amparo todos los actos particulares que vulneren los derechos fundamentales, sino sólo

³⁶ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 213-216.

³⁷ Cfr. *ibidem*, pp. 208-213.

³⁸ Cfr. Mijangos y González, Javier, *Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Análisis del caso mexicano*, México, Porrúa-IMDPC, 2007, p. 234. Véase también Valadés, Diego, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, en Von Bogdandy, Armin *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM-Instituto Max Planck-IIDC, 2010, t. I, pp. 681-710.

³⁹ *Ibidem*, p. 180; y Nowak, John E. y Rotunda, Ronald D., *Constitutional law*, 8a. ed., St. Paul, West, 2010, p. 596.

⁴⁰ *National Collegiate Athletic Assn. v. Tarkanian*, 488 U.S. 179, 192 (1988).

⁴¹ Véase Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 101, n. 203 (p. 76, n. 149, de la anterior edición); y “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO QUE EXPIDE POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO CONSTITUYE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

aquellos “equivalentes a los de autoridad” y que estén “determinad[o]s por una norma general”. En este supuesto, la “autoridad particular” se ubica en una relación de *supra a subordinación* respecto de un gobernado y ejerce una “fuerza pública”, por supuesto entendida en el sentido de “*imperio*” y *no poder coactivo material*, cubriéndose de un “ropaje” estatal y actuando *como si fuera* una entidad pública;⁴² y sin hacerlo por un impulso arbitrario de su parte, sino en virtud de una autorización del propio Estado a través de una ley en sentido amplio. Al actuar “como si fuera” el poder público, un particular está “directamente” obligado por los derechos fundamentales en una típica relación jurídica *subjetiva*, no por una derivada de la dimensión *objetiva* de esos derechos.⁴³

Un reparo frente a la procedencia del amparo contra actos de particulares que actúan de manera “equivalente” a la “autoridad”, es que la Constitución nunca habla de ellos como demandados en el juicio de amparo. Esta discusión se basa en la equivocidad del término “autoridad” y estriba en una *anfibia*logía. Entre los sentidos *formal* y *material* de ese concepto, debe elegirse el que proporcione una mejor tutela —en especial considerando el otorgamiento de medidas cautelares— de los derechos fundamentales en la sociedad democrática a que aspira a ser la nuestra. Sin duda, el último sentido es el que mejor satisface este principio.

Contra lo que pudiera pensarse, la procedencia del amparo contra ciertos actos de particulares tiene en México antecedentes doctrinales⁴⁴ y jurisprudenciales. Entre los últimos destaca el caso *Diario de Yucatán* (amparo en revisión 4220/31), en el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte efectuó un juicio que corresponde a una visión muy moderna de las funciones de los derechos fundamentales.⁴⁵ En dicha ocasión, sin saberlo, el máximo tribunal aplicó una modalidad de la doctrina de la *state action*, extendiendo el deber de observar la libertad de prensa a personas cuya fi-

ADMINISTRATIVA”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, lib. IV, enero de 2012, t. 4, tesis 2a./J. 167/2011 (9a.), p. 3217.

⁴² *Supra*.

⁴³ Cfr. “DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES”, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XXXIV, agosto de 2011, tesis 1a. CLI/2011, p. 222.

⁴⁴ Véase Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 74; e *idem*, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, pp. 42 y 43.

⁴⁵ Cfr. Mijangos y González, *op. cit.*, pp. 84 y 85.

liación partidista las relacionaba estrechamente con el gobernante Partido Socialista del Sureste; señalando que se violó esa libertad de cualquier manera: ya sea en virtud de dicha “acción estatal” —que no se ajusta fácilmente a la idea de la nueva Ley de Amparo—, o bien por la ilícita omisión de la autoridad de *proteger* la indicada libertad, contraria al relativo deber que reconoció el máximo tribunal y ahora establece claramente el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional.⁴⁶

Para finalizar, la definición de “autoridad” de la nueva Ley de Amparo expresa un concepto muy cercano, según expusimos, al que aparentemente sostuvo Jacinto Pallares patrocinando el amparo Dondé en que Vallarta acabó con la incompetencia de origen. Ella mira al “campo del ser” y no a la “teoría del derecho público” que pertenece al plano del “deber ser”, para permitir que se combatan todos los posibles desvíos de poder. El particular que en virtud de la ley se convierte en “auxiliar de la administración pública”, figura que reconoció la jurisprudencia desde hace casi 30 años,⁴⁷ “por una ficción... dejó de ser tal para convertirse en *autoridad auxiliar* de la administración pública”,⁴⁸ y no una *de facto* sino *de iure* por hacerlo con el aval de la ley.

Vallarta no pudo barruntar los organismos descentralizados, que los particulares desempeñen funciones públicas, ni que el Estado o sus extensiones recurran a ellos para cumplir sus cometidos. Para él, la improcedencia del juicio de amparo contra actos de particulares constituía incluso una razón para afirmar su superioridad respecto del *habeas corpus*, porque resultaba de “que las condiciones de nuestro Estado social no han hecho necesaria tal institución”.⁴⁹ Pues bien, hoy precisamente las condiciones de nuestro Estado social han hecho necesaria la procedencia del juicio de

⁴⁶ Cfr. “ACTOS DE AUTORIDAD” y “LIBERTAD DE LA PRENSA”, ambos en *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, t. XXXVII, p. 942. Véase éstos y otros sumarios, al igual que la correspondiente ejecutoria, en Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez*, México, SCJN, 1998, t. II, pp. 85-87.

⁴⁷ “LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTÚA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 143, p. 3743.

⁴⁸ Martínez Garza, *op. cit.*, pp. 60 y 61.

⁴⁹ *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus. Ensayo crítico-comparativo sobre esos recursos constitucionales*, México, Imprenta de Fco. Díaz de León, 1881 (4a. ed. facsimilar, *Obras*, México, Porrúa, 1989, t. V), p. 52.

amparo contra ciertos actos provenientes de una persona privada: aquellos por los que con autorización de la ley desempeñe funciones públicas de modo unilateral y con efectos obligatorios, y por tanto equivalentes a los de la “autoridad” en sentido formal; no los que pueden entablarse entre particulares involucrados en relaciones jurídicas de coordinación.⁵⁰

En nuestro tiempo no es tan insólita esta nueva hipótesis de procedencia del amparo; y para asegurar que su actualización respete los derechos fundamentales, y no dejar éstos a la buena interpretación de los tribunales —que no funcionó en el pasado—, el legislador formalizó los términos que definen la “autoridad” para efectos del juicio de derechos fundamentales, y los llevó más allá del entendimiento que se les dio en el siglo XX bajo una superada concepción de lo público. La finalidad de ampliar el concepto de “acto de autoridad” que contiene la nueva Ley de Amparo fue “dar prioridad a la naturaleza propia del acto por encima del carácter de quien lo emite”.⁵¹

No obstante, la clara procedencia del juicio de amparo respecto de actos de particulares que ejercen autoridad, mantiene la interrogante crucial sobre su contenido: los alcances de la “unilateralidad” y “obligatoriedad” que determinarán el resultado positivo o negativo del examen de su calidad. La Suprema Corte ha señalado que pese a la analogía que puedan tener con la función estatal, cuando el gobernado se ha sometido voluntariamente a los actos de particulares, éstos no tendrán calidad autoritati-

⁵⁰ Cfr. “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBIERNO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. IX, marzo de 1999, tesis 2a. XXXVI/99, p. 307.

⁵¹ Véase Zaldívar Lelo de Larrea, *op. cit.*, pp. 167-172; y Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 502. Un ejemplo que a simple vista parece claro son “los servicios de auditores y de otros profesionistas” que puede contratar la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que le auxilien en sus funciones de supervisión, según el párrafo séptimo del artículo 133 de la Ley de Instituciones de Crédito, los cuales podrían requerir información confidencial ilícitamente, por ejemplo; véase “PRUEBA PERICIAL CONTABLE OFRECIDA POR LA CONTRAPARTE DEL QUEJOSO SOBRE LA CONTABILIDAD DE ÉSTE. Contra el auto que la admite procede el amparo indirecto sin necesidad de cumplir con el principio de definitividad, cuando el recurso ordinario que procede en su contra se tramita conjuntamente con la sentencia definitiva (Código de Comercio reformado por decretos de 17 de abril y 30 de diciembre de 2008)”, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, lib. IV, enero de 2012, t. 3, tesis 1a./J. 145/2011 (9a.), p. 2530.

va.⁵² Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que será prudente realizar un estudio casuístico de cada tema, velando siempre por la *rigurosa coherencia* entre los precedentes que se dicten; pues aunque el quejoso se haya puesto voluntariamente en manos de un particular para determinados efectos, no necesariamente habría consentido estarlo para otros en que este último actúa “como si fuera” un órgano del Estado.⁵³

Hay diferencia entre la ejecución de un pacto comisorio, el despido de un trabajador, la negativa discriminatoria de un servicio, la expulsión de una agrupación privada a raíz de un procedimiento *ad hoc*, y la retención tributaria que efectúa un fedatario público. Y todo ello, además, sin contar con las circunstancias precisas en que pueda darse cada uno de estos supuestos, pues para comenzar no todos están “determinados” por normas generales, aunque estén regulados por una. No es fácil de establecer dónde termina la actividad privada en que opera la *Drittwirkung* y comienza la función pública en que aplica la *state action*. Por eso mismo y conforme al principio *pro actione*, deberá ser la audiencia constitucional el momento para resolver el dilema sobre la naturaleza autoritativa de los actos provenientes de un particular.⁵⁴

⁵² Por ejemplo: “NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN)”, Primera Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 517, p. 569.

⁵³ Por lo menos en algunos casos, será clave el concepto de “acto condición”, aquel acto aun consentido por el cual una persona se pone bajo un determinado régimen jurídico abstracto, pero cuya aplicación concreta puede afectar su esfera jurídica de modo unilateral y obligatorio, sin requerir su consentimiento directo para que así sea; un ejemplo puede ser la normatividad que rige a los servidores públicos, quienes se han sometido voluntariamente a él, y cuyas responsabilidades se desenvuelven mediante actos de autoridad. Véase Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 34; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 251; y “EMPLEADOS PÚBLICOS. DIFERENCIAS ENTRE REQUISITOS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN CARGOS PÚBLICOS CUYOS NOMBRAMIENTOS SE EXPIDEN COMO ACTOS CONDICIÓN, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”, Primera Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. IV, tesis 81, p. 96.

⁵⁴ “AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. época, lib. X, julio de 2012, t. 2, tesis 2a./J. 54/2012 (10a.), p. 929.

A pesar de su nimiedad, no debe olvidarse el cambio que la procedencia del amparo contra ciertos actos de particulares ocasiona en la práctica forense. El artículo 108, fracción III, de la nueva Ley de Amparo requiere la formalidad de señalar en la demanda correspondiente al particular como “autoridad responsable” y a su acto como “reclamado”.⁵⁵

IV. AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES

Para finalizar con el concepto de “autoridad responsable”, comentaremos brevemente otra cuestión práctica: la supresión de las autoridades que “promulgan” o “publican” el acto reclamado en la “definición” de dicho concepto, con lo que retornamos a la fórmula original del artículo 11 de la anterior Ley de Amparo, inútil y confusamente alterada por la reforma publicada el 5 de enero de 1988.⁵⁶

En los amparos contra normas generales se estiló señalar como responsables a las autoridades que refrendaron el decreto correspondiente y las encargadas de la dirección del órgano oficial de difusión en que el mismo apareció. Este uso continuó pese a que la jurisprudencia ya eximía de dirigir la demanda contra dichas autoridades cuando sus actos no se reclamaban por vicios propios,⁵⁷ por un lado porque el artículo 11 de la anterior Ley de Amparo las tenía como “responsables”, y por otro quizá como una práctica abusiva que propiciaba dilaciones.

Aclarando esta situación, el artículo 108, fracción III, de la nueva ley reglamentaria, señala que en la demanda correspondiente a dichas autoridades “deberá[n] señalar[se] con el carácter de... responsables, únicamente cuando [se] impugne[n] sus actos por vicios propios”, por lo que

⁵⁵ Cfr. “LEYES AUTOAPLICATIVAS. SI SE CONTROVIERTEN CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, LA CIRCUNSTANCIA DE QUE ÉSTE NO SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO POR PROVENIR DEL PROPIO QUEJOSO O DE UN TERCERO QUE ACTÚA EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY, NO ACARREA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE AQUÉLLAS”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. IX, mayo de 1999, tesis P. XXVI/99, p. 22. Véase *supra*.

⁵⁶ Véase Martínez Garza, *op. cit.*, nota 1, pp. 19 y 65-75.

⁵⁷ “AMPARO CONTRA LEYES. LA OMISIÓN DEL QUEJOSO DE SEÑALAR COMO AUTORIDADES RESPONSABLES AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN Y AL DIRECTOR DEL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, NO IMPIDE EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ORDENAMIENTO RECLAMADO”, Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, t. II, tesis 396, p. 4108.

fuera de este caso no habrán de figurar más en esta clase de procesos; sin que obste a la taxatividad de lo anterior lo dispuesto en el segundo párrafo de los artículos 142 y 260 de la nueva Ley de Amparo, disposiciones que se tendrá que considerar redundantes, pues de lo contrario quedaría sin efecto aquella fracción legal y se mermaría el principio de economía procesal.