



207
215

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**ENSAYO SOCIO-JURIDICO DEL AMPARO ADMINISTRATIVO
EN RELACION AL AUTOTRANSPORTE FEDERAL**

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

ERNESTO JAVIER RICARDO LOPEZ ROJAS

MEXICO, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CAPITULO PRIMERO

LA SOCIEDAD Y EL ORDEN JURIDICO DEL TRANSPORTE

- 1.- La Movilidad Física del Ser Humano
- 2.- La Necesidad Social de Reglamentar el Transporte

CAPITULO SEGUNDO

LA CONCESION DE SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL

- 1.- Función Administrativa del Estado.
- 2.- Facultades y Atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Materia Administrativa
- 3.- Concesión de Servicio Público de Autotransporte Federal.
- 4.- Recursos Administrativos

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO

- 1.- Evolución del Juicio de Amparo en México
- 2.- El Amparo como Medio Protector de la Constitución y la Legalidad.

CAPITULO CUARTO

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Introducción

- 1.- Garantías de Igualdad
- 2.- Garantías de Libertad
- 3.- Garantías de Seguridad Jurídica

CAPITULO QUINTO

EL AMPARO ADMINISTRATIVO

- 1.- Consideraciones Generales
- 2.- El Amparo Administrativo

Conclusiones

A MANERA DE PROLOGO:

La sociología como ciencia que inside en el estudio de la sociedad, no se aparta de los productos reguladores de ésta, productos como el derecho que emana de la legislación -- de actos sociales presentes y que el estado a través de uno de sus poderes constituidos lo remite nuevamente a la sociedad -- como obligación de conducta del gobernado. Existe, por otra -- parte el derecho que es emanado de la idea original de la so-- ciedad, que no es creado por un poder constituido, que no es -- vertido a esa sociedad como una obligación en su comportamien-- to, ni individual ni social, sino como un derecho ante el esta do, como una obligación del Estado para el ciudadano y para -- su conglomerado, ese es el derecho constitucional.

Los derechos constitucionales, en su origen, no es -- la limitación de la conducta de la sociedad, sino la limita--- ción a los poderes constituidos en su actuación, más sería -- inútil esa limitación que socialmente se dá al Estado sino -- encontraramos un órgano vigilante del cumplimiento de la Cons-- titución y más aún lo sería si no encontraramos el medio o la -- vía para que la sociedad o el individuo obligara al Estado pa-- ra que su conducta se adecue a esa Constitución.

En México, la vía o medio para que el Estado se ajus te a los preceptos constitucionales lo es el juicio de amparo, que se ha vertido en social cuando losolicitan grupos o conglo-- merados que se ven afectados por el estado como tales y no en-- relación a cada uno de los individuos que lo forman; ejemplo -- de ello lo es cuando a un sindicato de trabajadores no le son--

respetados sus derechos por la autoridad o cuando la figura jurídica del Ejido no es beneficiada por el poder ejecutivo, en esos momentos el juicio de amparo no va a dirimir un derecho -- o garantía individual del gobernado sino el derecho o garantía del grupo social.

En la mayoría de las ocasiones el derecho individual alegado inside en la colectividad para su perjuicio o beneficio, así por ejemplo, el derecho individual de un concesionario para la prestación del servicio de autotransporte federal, afectado por el estado, ocurre al Juicio de Amparo, alegando que el estado al afectarlo individualmente trasciende la afectación al público que necesita transportarse y a los consumidores de los productos que en su caso no transportaría si el estado lograra su objetivo de suspenderle su concesión.

Como la materia de este trabajo revela el interés del autor, no tan solo en la regulación del servicio de transporte federal, sino en la trascendencia de éste en la colectividad, - la cual no queda en tela de duda, es importante recalcar el desarrollo de su tesis.

El transporte, específicamente en las vías generales de comunicación, tiene el interés del estado en forma preponderante porque en su vida económica es la red de distribución de los factores de riqueza y en el ámbito cultural es la forma de conjugar el pensamiento de los mexicanos a través de la distribución de los medios de conocimiento; por esa importancia el --

estado a través del tiempo ha tratado de prestarlo directamente, declarándolo como servicio público, más por factores de -- carácter netamente económico su misión original no la ha cumplido y ha tenido que recurrir al expediente de concesionarlo a particulares, creando con ello un interés particular enfrentado al interés de la sociedad por la debida prestación del -- servicio.

Desde luego, al concesionar a particulares el servicio público, esta creando el derecho individual de un gobernado debidamente tutelado por la Constitución, así cualquier -- actitud que adopte el Estado frente al concesionario será materia del estudio constitucional del acto a través del Juicio de Amparo. Garantía individual que inclusive se opondrá al beneficio de la colectividad que en determinado momento quiera -- adoptar el estado, pues éste solo podrá justificadamente revocar la concesión cuando llegue a su término, o cuando el concesionario incumpla con las condiciones bajo las cuales se otorgó la concesión; de otra forma, cumpliendo con las condiciones de la concesión y dentro del término de ella, el Estado aún -- con el ánimo de beneficio social no puede, sin violar la Constitución, retirar la concesión al particular.

En la idea expuesta encontramos: no es posible la -- violación del derecho constitucional emanado de la idea original de la sociedad al darse esos preceptos constitucionales; -- bajo nuestro sistema no es justificativo del Estado violar la constitución arguyendo el interés social, no encontramos preceptos constitucionales que faculten al estado en forma abso--

luta para intervenir en el derecho del particular, salvada sea la expropiación que se subsume al pago económico al particular de sus inversiones encontrando que ese derecho del estado es limitado precisamente por sus derechos constitucionales.

Así el estado como original otorgante de los servicios públicos debe a través de sus órganos legislar en el sentido que excepcionalmente el servicio de transporte sea concesionado y que si así fuere, limite la esfera del concesionario en beneficio de la sociedad, de tal forma que un acuerdo en el sentido de que el servicio concesionado pasa a ser prestado por el estado para beneficio de la colectividad, sea suficiente para que aún cumpliendo en sus términos el concesionario, la concesión sea revocada en forma justificada.

Grato es encontrar la preocupación del autor de la tesis, a efecto de no tan solo regular el servicio de transporte en el ámbito del estado y el concesionario sino que esa regulación sea con miras a la sociedad como directriz del estado y acogedora en su seno del particular prestador del servicio.

LIC. LUIS ARGUELLEZ MERAZ.

INTRODUCCION

Antes de iniciar el estudio sistemático del contenido de -- esta tesis, diré que su finalidad comprende un primer esfuerzo por -- conjuntar tres aspectos que se relacionan entre sí, basados en la experiencia de trabajo, en mi formación académica y en el conocimiento adquirido de los libros.

El primero, se refiere al estudio sociológico de la movilidad física del ser humano, como característica inata cuando surge la sociedad, a fin de interrelacionarse con otros grupos sociales, para satisfacer necesidades de carácter económico, político, social, cultural, de recreación u otro, jugando un papel importante el transporte como medio de comunicación.

El segundo, surge como una consecuencia de la necesidad que tiene el individuo de trasladarse, en ocasiones lo hace por si mismo y en la gran mayoría requiere que otra persona distinta ofrezca sus servicios de transportación para cumplir sus objetivos, hecho que es materia esta parte de la tesis, y por lo tanto la prestación del servicio público de transporte es regulado por el Estado el cual lo concesiona a particulares para que éstos lo realicen, sujetando la prestación del servicio a determinadas modalidades en beneficio del interés público.

Por último, se trata el aspecto de las garantías individuales, que son fundamentales para que el individuo pueda vivir dentro de un régimen de derecho, cuyo desconocimiento por parte de la autoridad administrativa provoca el acto arbitrario, lo que da origen a la defensa del derecho violado a través del juicio constitucional.

CAPITULO PRIMERO

LA SOCIEDAD Y EL ORDEN JURIDICO DEL TRANSPORTE

1. LA MOVILIDAD FISICA DEL SER HUMANO

En consecuencia iniciaré este tema desde el punto de vista de la movilidad física del ser humano en una sociedad sin embargo -- es conveniente señalar algunos planteamientos del porque se relaciona este trabajo con la Sociología y al efecto buscaré su relación -- desde su definición es decir esta ciencia la definen los Sociólogos en la siguiente forma: "Junto a la logía de la psique o psociología, está la logía de la vida o sea la Biología y la logía de las sociedades o sea la Sociología. Es una logía, es decir, es una ciencia -- porque tiene como finalidad estudiar la realidad de las entidades sociales tal cual son, pero no como debiera ser. "Así pues, el estudio de las sociedades debe considerarse análogo al de los objetos del -- mundo inanimado o a al de los seres del mundo animado. Es la Historia Natural de las sociedades humanas.

Max Weber, definió la Sociología como una ciencia que se propone extender el obrar social, interpretando su sentido.

Así como Lamarck inventó en 1801 la palabra Biología, Augusto Comte creó en 1839 la expresión Sociología. Sociología es una palabra inventada por este celebre filósofo. Se compone de socius, -- que en latín significa sociedad y logía que en griego quiere decir ciencia. Principia en latín y conluye en griego. (*)

Es por ello que la Sociología está relacionada con todas -- las ciencias naturales. Las condiciones geográficas y climáticas condicionan la vida social. En parte determinan la ubicación, distribución y movimiento de los pueblos.

(*) Introducción a la Sociología. Felipe López Rosado, Trigésima -- Segunda Edición. Editorial Porrúa. pág. 34.

Así pues, Luis Recasens Siches nos dice al respecto "La función práctica de los conocimientos sociológicos no se limita a --- ilustrar la tarea legislativa sobre los que se pudieran llamar los grandes temas en la estructuración de la sociedad, por ejemplo la organización constitucional, el régimen administrativo, el problema agrario, las directrices económicas, la eficaz defensa social, los sistemas educativos, etc., la función práctica de los conocimientos sociológicos se extienden además a un sin número de cuestiones particulares y de detalle, pertenecientes a todos los aspectos de la vida social, y cubre todos los llamados problemas sociales o sea los problemas planteados por el hecho de desajustes o -- fracasos individuales o colectivos respecto de las pautas o de los propósitos de varios grupos". (*)

Así también, es conveniente señalar el problema del origen de la sociedad y al efecto diversos tratadistas lo enfocan desde diversos puntos de vista; la tesis contractualista cuyo precursor es Rousseau, sostiene que las sociedades se forman a virtud -- de un contrato celebrado por todos los miembros que la integran, - antes de la celebración del contrato de sociedad cada hombre vivía en un estado de naturaleza, el estado de naturaleza significa que cada quien era libre de hacer lo que le placiera. No había Estado que limitara los actos con sus leyes. Aquí se puede citar a - - - Hobbes, Spinoza y sobre todo a Rousseau, quien es de la opinión -- de que el conglomerado se formó por un pacto de sociedad entre los hombres.

(*) Sociología, Luis Recasens Siches.- Editorial Porrúa, S.A. - - pág. 24.

Esta Doctrina estima que la vida social no es sino la manifestación de una voluntad de los individuos, el resultado de un acuerdo que se ha producido entre ellos. En su origen, los hombres vivieron aislados. Un día reconocieron los inconvenientes de ese régimen, que oponía los unos a los otros y les dejaba sin defensa contra las fuerzas físicas y las otras especies animales, convinieron en asociarse. Es de tal contrato del que nació la sociedad, y actualmente todavía, tal sociedad no tiene otras reglas que las que le dá el entendimiento de sus miembros. Las fuerzas y las leyes que la dirigen son -- entonces, jamás de orden biológico, sino de origen sicologico y voluntario. No es un producto de la naturaleza, sino precisamente una creación del acto humano, la sociedad no tiene una existencia moral u jurídica, si es que se puede hablar de una existencia verdadera. El contrato social aborda el problema de la justificación filosófica de la sociedad; repetimos que no trata de resolver sobre su origen histórico.

El contrato social es la idea que señala como debe ser constituido el orden jurídico, para que los derechos que el hombre tiene por naturaleza sean conservados íntegros en la organización social.

La teoría de Rousseau, alcanza su más clara y racional exposición con Kant: El Estado debe ser constituido según la idea de un pacto.

Por otra parte, la tesis Organicista cuyo precursor es -- Spencer, sostiene que la sociedad ya estaba hecha y son partidarios de una tesis en que predomina la coacción. Por su parte Aristóteles -- con su tesis Naturalista sostiene que el hombre es un zoon politikón,

un animal político.

El hombre es esencialmente social, gracias a que nace en -- sociedad. Lo humano sólo se da en la sociedad, el hombre sólo puede - escapar de la sociedad siendo o Dios o bestia, el lenguaje sólo se da en sociedad; el derecho sólo se dá igualmente en comunidades humanas; la guerra es también una barbara expresión social, el hombre se torna humano sólo cuando vive en sociedad. Aislado, el hombre no llegaría - a adquirir el lenguaje, ni la sonrisa ni la religión, ni el sentido - de justicia, ni la posición erguida.

La tesis Ecléctica (del griego eklegoo; ek, fuera, leggo, - escoger), a la que carece de doctrina propia, pues estima como mejor procedimiento para alcanzar la verdad hacer la selección de lo mejor de los sistemas en pugna. En este caso, Fouillée ha tomado de los - - organicistas una parte de sus tesis y ha desechado otra parte; y de - los contractualistas ha tomado algo, rechazándoles otra muy considerable.

Así acepta de los organicistas que la sociedad fue un organismo en épocas remotas; pero les rechaza que por un modo exclusivo, - en todo tiempo haya sido un organismo. Es aquí cuando acepta a los -- contractualistas que hubo un momento en que una horda vencedora obligó a la vencida a incorporarse a su órbita en ciertas condiciones pactadas o impuestas; es decir, que hubo una especie de contrato en esta forma de una nueva sociedad; pero rechaza de los contractualistas la idea de que al inicio de toda sociedad haya habido un contrato y en-- tonces la solución ecléctica es: las sociedades son organismos con-- tractuales. (*)

(*) Ob. Cit. Felipe López Rosado, pág. 59.

Ya en el estudio del primer aspecto planteado podemos decir que una de las características esenciales del ser humano es la de movimiento o movilidad de un lugar a otro ya sea cercano o lejano a su lugar de origen; esta característica le ha permitido desde la aparición de los primeros grupos humanos interrelacionarse con otros individuos pertenecientes a diversos grupos, razas, pueblos, países, etc. Para poder moverse el ser humano inicialmente utilizó sus propios recursos físicos; posteriormente recurrió a las bestias de carga, tales como la mula, el caballo, etc., y finalmente a lo--grado un perfeccionamiento en los medios de locomoción.

En consecuencia, el hombre ha ido aprendiendo, por largo tiempo a construir aldeas después pueblos y ahora grandes ciudades--aprender a vivir en colectividad ha sido un proceso lento, en parti--cular en la antigüedad, pero es mucho más rápido ahora y mucho más--en los lugares urbanos que en los rurales, pero sea cual sea el ti--po de comunidad las innovaciones son recibidas con cautela. Esta --cautela es comprensible, se relacionan las innovaciones con institu--ciones o con instrumentos, con organizaciones de grupos o con creen--cias, con la comida, el vestido o las cosas, jugando un papel impor--tante las comunicaciones y los transportes.

Pocos gobernantes de las primeras ciudades antiguas se --preocuparon por los problemas de acceso a sus territorios. Este --acceso para el suministro fue más importante para las ciudades pos--teriores, ya que tendían ha agrandarse, fue Roma la iniciadora de --la construcción de caminos que facilitaban la ampliación de su auto--ridad para subordinar regiones enteras y proporcionar suministros --a la capital. Estos caminos abrieron el paso a la difusión de in---

fluencias culturales entre otros.

Entre nuestros antepasados el individuo requería demasiado esfuerzo para trasladarse de un lugar a otro, los caminos eran intransitables y peligrosos y por lo tanto sus posibilidades de movilidad eran más restringidas. Lo opuesto en la realidad de hoy. A medida de que los caminos mejoran y los servicios de transporte se vuelven más accesibles, la gente viaja en forma más segura, rápida y más cómoda, por lo tanto se esparcen en todos sentidos los automóviles buscando una satisfacción para complementar una necesidad o un esparcimiento .

Así pues, la importancia de la movilidad del ser humano en la evolución de las comunidades es fundamental, la gente ha de trasladarse y los bienes también, constituyendo el transporte un medio que facilita sobremanera que las personas se trasladen al lugar que deseen.

Los pueblos y las ciudades cifran su futuro en la suposición de que los caminos se mantendrán abiertos, de modo que la gente pueda entrar o salir y los bienes puedan ser transportados. Los esfuerzos de las comunidades para crecer y volverse más seguras se ligan con frecuencia con la mejora del transporte y con proyectos de mejor acceso. Las ciudades del pasado sostuvieron guerras para mantener abiertas las rutas del transporte o para mantener el monopolio de tales rutas y las naciones sostuvieron guerras para controlar las rutas marítimas. (*)

(*) Sociología de la Comunidad Urbana. Nels Anderson. Fondo de Cultura Económica. pag. 201.

En este tema se trata la importancia de los caminos en la evolución del ser humano, partiendo del factor de la transportación. Así pues, el hombre primitivo no partía, permanecía durante generaciones en el mismo lugar a no ser de que fuera expulsado por los enemigos o por los cambios naturales, si sentía curiosidad por lo que podría encontrarse al otro lado de la montaña, desierto, bosque o mar, encontraba la respuesta en las leyendas o historias-orales, es decir se consideraba que estaba más seguro en el lugar que habitaba, sin embargo, surgieron las generaciones en que se atreveron ha aventurarse a regiones desconocidas.

He de considerar que todavía mucha gente tiene temor a trasladarse de un lugar a otro pero para la mayoría de los individuos actuales el trasladarse es una selección entre permanecer y buscar algo mejor. Las consideraciones en favor de la permanencia en donde se está o el cambio de lugar son influenciadas por factores que cambian con el tiempo, el lugar y las condiciones, es más fácil para el hombre trasladarse si ya lo ha hecho una vez o con frecuencia o si algunos miembros de la familia lo han hecho, buscando satisfacer una necesidad. Así pues, para los hombres cambiarse de una ciudad a otra o trasladarse a diversos puntos del medio rural es lo más frecuente en los tiempos actuales.

Los caminos tuvieron que ser improvisados para que la gente alcanzara nuevas tierras, los agricultores, comerciantes o industriales necesitan los transportes. Por lo tanto, las ciudades crecen por la facilidad de la movilidad del ser humano y por la necesidad de acudir a los centros de consumo jugando un papel de--

terminante los transportes.

Así podemos decir que los transportes han surgido como una necesidad del conglomerado social con una vinculación al comercio y a la industria. En el primer caso o sea en el comercio, se trata de transportar toda aquella porción excedente de productos de un lugar a otro y en el caso de la industria de transportar materia prima a los centros de producción y posteriormente trasladar sus productos manufacturados de los centros fabriles a los de distribución y consumo.

Puedo afirmar que la movilidad del ser humano tiene diversas razones; en primer lugar el individuo se traslada de un lugar a otro para relacionarse con sus semejantes, dichas relaciones pueden ser de carácter económico, político, social, cultural, científico, técnico u otros; y en segundo lugar por distracción y recreación.

Esta es una verdad general tanto para las migraciones locales como para las internacionales, el emigrante espera alcanzar en el lugar de destino, algo que es difícil encontrar en su lugar de origen.

El movimiento de gente a diversos lugares o propiciando la aglomeración en los centros urbanos y como consecuencia ha generado la producción industrial estimulada por la demanda de acceso. Como resultado se han abierto caminos, se han constituido diversos tipos de transportes, mismos que han sido perfeccionados y como resultado se han instituido mejores medios de comunicación y todo ello ha estimulado un mayor movimiento de bienes y una mayor movilidad de gente.

Los medios de transporte y de comunicación centrados en las ciudades han servido para incrementar el poder económico de las ciudades y -- para encarecer su influencia social sobre zonas extensas.

2.- LA NECESIDAD SOCIAL DE REGLAMENTAR EL TRANSPORTE

Con el nacimiento del derecho importa regular la vida humana, me atrevo a vislumbrar esta aseveración porque es de todos conocida o al menos nace en la mente de cualquier ser humano, el hecho -- que una norma jurídica proviene del sentimiento de respeto a un concepto que se generaliza como de derecho, del ser humano o sea ese --- concepto que desde orígenes del hombre rige al mismo en sociedad, de no atacar la esfera individual del pensamiento ajeno, de actuar sin - perjuicio del prójimo y a la vez una actitud de respeto a la decisión de la mayoría congenera.

En principio el hombre se agrupa ya sea por su propia re--- producción o por el ocaso encuentro de un semejante, la disputa por - la supervivencia engendra los inicios de una sociedad para la protección de su clan; así tendremos las primeras manifestaciones de la - - agrupación humana no por su reproducción familiar sino por la surgida de una protección hacia la vida. A razón de lo anterior es conveniente dirigirnos a lo que al respecto nos dice Juan Jacobo Rousseau "la más antigua de las sociedades y la única natural, es la de la familia sin embargo los hijos no permanecen ligados al padre más que durante el tiempo que tienen necesidad de él para su conservación." (*)

Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas - - fuerzas (su familia), sino unir y dirigir las ya existentes (ante la amenaza de guerra) se ve ante la necesidad de mayor fuerza de rechazo o de ofensiva, teniendo como fin primordial ponerlos en juego para -- obtener una sola meta y de hacerlos unidos y de conformidad al inte--

(*) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa.S.A.- pag. 4.

rés conjunto de la sociedad.

Desde que fue preciso el concurso de hombres para fundir y forjar el hierro, hubo necesidad de otros para que proporcionasen el sustento a los primeros. Mientras más se multiplicó el número de obreros, menos brazos hubo empleados para subvenir a la subsistencia común, sin que por ello fuese el de los consumidores, y como los unos necesitaban géneros en cambio de su hierro, los otros descubrieron al fin el secreto de emplear éste en la multiplicación de aquellos. De ahí nacieron, de un lado el cultivo y la agricultura y del otro, el arte de trabajar los metales y de multiplicar sus usos.

Del cultivo de las tierras provino necesariamente su repartición, y de la propiedad, una vez reconocida, el establecimiento de las primeras reglas de justicia, pues para dar a cada uno lo suyo era preciso que cada cual tuviese algo. Además, comenzando los hombres a dirigir sus miradas hacia el porvenir, y viéndose todos con algunos bienes que perder, no hubo ninguno que dejase de temer a la represalia por los males que pudiera causar a otro. Este origen es tanto más natural, cuando que es imposible concebir la idea de la propiedad recién instituida de otra suerte que por medio de la obra de mano, pues no se ve que otra cosa puede poner el hombre de sí, para apropiarse de lo que no ha hecho, si no es su trabajo. sólo el trabajo es el que, dando al cultivador el derecho sobre los productos de la tierra que ha labrado, le concede también, por consecuencia, el derecho de propiedad de la misma, por lo menos hasta la época de la cosecha, y así sucesivamente de año en año, lo cual constituyendo una posesión continua, termina por transformarse fácilmente en propiedad.

La evolución de la sociedad desencadenó a través del tiempo la desigualdad en todos los aspectos entre grupos que carecen de lo más indispensable y otros que son menores en número los cuales tienen una riqueza que les permite un bienestar en sociedad, producto en forma directa e indirecta del abuso en la utilización de recursos humanos y naturales, claro ello como consecuencia de la ignorancia, falta de oportunidades de los pobres y siendo dicha ignorancia provocada -- por el poderoso.

Así tenemos que desde el momento en que el ser humano aparece en la faz de la tierra, ha sido de naturaleza inminentemente social, pues realiza toda su actividad dentro de la sociedad, es en ella pues donde desarrolla su personalidad y facultades intelectivas.

Si algún individuo fuera aislado desde su nacimiento, sería imposible que tuviera idea de lo bueno y de lo malo, de lo justo y -- de lo injusto, de lo social, de lo económico, de lo político, de la -- religioso, etc., ya que es, precisamente la interrelación social la -- que lo informa sobre su naturaleza y razón de ser, es la sociedad la -- que proporciona los grados de diferenciación específica con relación -- a todos y cada uno de los entes biológicos, tanto racionales como -- irracionales; por que el ser humano vive en sociedad, es que se percata de que es un ser con diferenciación específica de los demás, es la sociedad, la idea de si mismo.

Las relaciones sociales entre los particulares son tan complejas que es muy difícil prever el comportamiento de cada persona -- cuando se interrelaciona con sus semejantes.

Es por ésto que el mismo ser humano ha creado instituciones sociales con el fin de facilitarse la comprensión de su papel - que desempeña como miembro de la sociedad. Una de esas instituciones es la llamada Gobierno, mediante la cual crea un patrón de comportamiento con la pretensión de regular sus relaciones con los demás.

La importancia de un estudio del Gobierno, desde el punto de vista sociológico, radica en que la función administrativa de -- ésta institución gira necesariamente, por la sociedad y para ella, - lo cual sucede con cada uno de los poderes que la integran; el legislativo al emitir disposiciones legales que regulan el comportamiento de los gobernados en sociedad, el Ejecutivo al vigilar y hacer cumplir esas normas de comportamiento y el judicial al servir - como sancionador de los actos violatorios del orden legal y constitucional.

Como se ha visto el estudio de la sociedad y de la vida social es sumamente importante para comprender y entender la actuación de los poderes del Estado, pues de ella emanan los individuos que gobiernan a los pueblos.

Las finalidades y preocupaciones que tiene la institución sociológica, llamada Gobierno han sido modificadas, radicalmente, - desde la aparición de los primeros grupos sociales hasta nuestros días; pues si bien, hoy en día, el Gobierno participa determinante en la actividad económica del Estado, en algunos más que en otros, cuando aparecen las primeras organizaciones encontramos que-

su participación, en este renglón, estaba reducida a la de un simple-mediador en la repartición de los bienes recolectados por los miembros de la horda, clan o tribu.

Así, el Gobierno ha venido a ocuparse de la función económica de la sociedad del Estado, para promover o llevar a cabo la producción de bienes y la prestación de servicios lo cual hace a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, mediante los cuales ha incrementado su participación en la vida económica del país. Esto sucede, de una u otra forma, en todos los Gobiernos modernos pues su política gubernamental y la económica están íntimamente relacionadas, no importando si la ideología predominante en un país es socialista o capitalista. Nuestro país se encuentra ubicado en un sistema de economía mixta y nuestro Gobierno ocupa un papel determinante para la regulación socio-económica del país.

Es así como el Gobierno constituido en poder público ha tenido que emitir normas de comportamiento, de carácter coercitivo, para tratar de encontrar una mejor distribución de la riqueza, misma que es más compleja que cuando la sociedad humana obtenía la subsistencia recogiendo frutas, pescado y cazando, pues entonces era muy precaria la necesidad que había de comercio o de Gobierno.

Así pues, la norma básica de un sistema jurídico-positivo, el cimiento de un Estado es la expresión normativa del hecho social de un poder predominante; el cual, a su vez, es el resultado de un complicado conjunto de procesos sociales. Todo el edificio jurídico-

positivo descansa, en su base, sobre la realidad política que constituye la instancia suprema de la decisión colectiva." (*)

Cuando la familia se extendió se hizo más necesaria la coordinación de los grupos para la realización de esta actividad social. El comercio se desarrolló cuando se produjo la necesidad de un modo ordenado y dependiente de obtener los recursos que controlaban otros grupos. Las instituciones económicas surgieron cuando los individuos organizaron una división del trabajo y reconocieron las pretensiones privadas a la libertad.

Esta posición que actualmente ocupa el gobierno de nuestro país, la ha obtenido no solamente con su participación directa en la industria y en el comercio, sino que con su participación que de forma menos directa ha tenido al crear y construir obras de infraestructura, como lo son los aeropuertos, vías férreas, canales, carreteras, etc.

Sería sumamente difícil que una persona moral o física pudiera crear o construir este tipo de medios que le permitieran realizar en mejor forma su actividad comercial o industrial; pues sus recursos serían insuficientes para ello; no podría ponerse de acuerdo con otros particulares a fin de sufragar la erogación que fuera necesaria, ni podría evitar que una vez construido algún medio de comunicación, fuera utilizado por otras personas. Es por esto que el Estado a través de sus órganos de Gobierno, ha tomado para sí la obra consistente en facilitar a los particulares sus medios de comunica--

(*) Luis Recasens Siches, Sociología, Editorial Porrúa, S.A. pag. -- 593.

ción con otras personas o grupos. Así es que ha construido las vías de comunicación necesarias para ello.

En el desarrollo económico de nuestro país, han ocupado -- un papel importantísimo los medios de comunicación con los que contamos; mismos que han servido igualmente para que las personas puedan ir de un lugar a otro ya sea con fines políticos, económicos, sociales, técnicos, científicos, etc., o simplemente con el propósito de descansar o de recrearse.

Pero estos medios de comunicación comprenden dos elementos sin los cuales no podría existir o no se llevaría a cabo el desplazamiento de personas o de bienes en la forma que se está llevando: el primero implica la construcción de caminos, actividad reservada exclusivamente al Estado y la segunda, la constituyen los vehículos -- que transitan por esos caminos o vías. En este caso hay una dualidad en cuanto a la utilización que hace el particular de los medios de transporte; es decir, en algunos casos el Estado los presta directamente y en otros los concede a particulares, a fin de que éstos -- los ofrezcan a las personas que tienen necesidad de utilizarlos, -- estableciéndose tres tipos de transporte en esta hipótesis, es decir el de pasajeros, carga y mixto.

Por lo mismo, el servicio público, como atribución exclusiva del Estado, no puede ni debe ser prestado por los particulares -- en uso de sus libertades y cualquier prestación que tienda a satisfacer necesidades colectivas de carácter económico o cultural, aunque reúnan las características de regularidad, continuidad y uniformi---

dad, pero prevalezca la voluntad de las personas privadas en esa -- prestación y exista un interés de lucro exclusivo por parte de los dueños, como dice Fraga: no puede existir un servicio público. Cosa distinta ocurre cuando "...el interés privado va coincidiendo con el interés colectivo y se va extendiendo e intensificando el beneficio al público, el Estado se va interesando en el desarrollo de la actividad privada principiando por hacer uso de sus facultades de policía y más tarde en ejercicio de sus atribuciones de tutela de los intereses colectivos, comienza a intervenir regulando aquella actividad, concluyendo por organizarla, mediante una reglamentación adecuada que garantice la regularidad y uniformidad de las prestaciones, en forma de transformar la actividad inicialmente libre en una actividad de servicios públicos".

En otras ocasiones, el uso de facultades de policía sobre la circulación o las de regular el aprovechamiento de los bienes -- de dominio público o de uso común, llevan al Estado a autorizar el tráfico o la ocupación de aquellos bienes siempre que los beneficiarios se sometan a las condiciones que el mismo Estado considere conveniente imponer para la mejor gestión y para obtener el mayor beneficio colectivo de la empresa que se proyecta establecer. A través de estos procesos se han ido organizando y desarrollando los servicios públicos entre ellos, los transportes.

Es indudable que la beneficencia, la enseñanza, etc., han sido actividades que en sus orígenes se prestaban por los particulares o por instituciones religiosas, sin control alguno por parte -- del Estado y hasta la época actual ha sido cuando se ha presentado la reglamentación estatal, sin perjuicio de que el mismo Estado - -

preste directamente esos servicios o parte de ellos.

También es indudable que el correo, el telégrafo, originariamente fueron actividades particulares cuyo interés se fue haciendo colectivo hasta que el Estado intervino para regular dichos servicios hasta convertirlos en monopolio.

Así también ocurrió con los transportes: en un principio el Estado sólo se concretó a permitir el tránsito en las calles y caminos construidos por el mismo Estado o por particulares y con el transcurso del tiempo el interés colectivo fue en aumento hasta que se hizo necesaria la regulación estatal que reglamenta esos servicios públicos de autotransporte mediante el otorgamiento de concesiones a particulares.

Resumiendo dire, que las actividades particulares se ejecutan por razón de la libertad de comercio, prevaleciendo el interés particular sobre el interés colectivo; pero a medida que el interés particular va coincidiendo con el interés colectivo, ya sea en una o en otra forma, el Estado se va interesando en las actividades hasta que llega el momento en que el propio Estado dilucida sobre si se hace cargo de esas prestaciones a la colectividad o bien autoriza, permite, concede a los particulares que las presten o las sigan prestando, pero en uno u otro caso mediante una reglamentación que garantice la regularidad, continuidad y uniformidad en la prestación.

CAPITULO SEGUNDO

LA CONCESION DE SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL

I. FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

El estudio de la teoría de las funciones del estado, requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma somera, de la teoría de la división de poderes, y que es de donde aquella deriva.

La división de poderes expuesta como una teoría política-necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantía, se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos. La separación de poderes implica la separación de los órganos del estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

Cumpliendo con esas exigencias las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía; el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que han de desempeñar, diversos entre sí y sólo han discrepado en la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

La separación de poderes impone la distribución de funciones deferentes entre cada uno de los poderes, de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función de impartir justicia y el Poder Ejecutivo la administrativa. (*)

(*) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa 1978, pag.28.

Ahora bien, vamos a distinguir cuales son las características de la función administrativa. En primer lugar tenemos que se realiza bajo un orden jurídico es decir implica que el estado actúa conforme a la norma legislativa que le enmarca sus atribuciones, a las cuales debe circunscribirse ya que el hecho de no observarlos - implica desvío de poder o falta de competencia para realizarlas.

En segundo lugar, es la limitación de los efectos que produce el acto administrativo, es decir sus efectos son concretos e individualizados, distinguiéndose de la función legislativa en donde las normas son generales, abstractas e impersonales.

Una tercera característica es el hecho de que al lado de los actos jurídicos, el estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran como actos administrativos y según algunos autores sostienen que la función administrativa es a la vez más práctica que jurídica, porque suponen la satisfacción de una necesidad colectiva y señalan como ejemplos de hechos materiales que realiza la administración, los actos de enseñanza y de asistencia entre otros, mi opinión es que los actos materiales tienen especial trascendencia jurídica por la circunstancia de que constituyen antecedentes que condicionan la validez del acto jurídico, de la cual se desprenden la función del estado de satisfacer las necesidades colectivas.

Conforme a esta síntesis, debemos decir que desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca la función administrativa es la que realiza el estado bajo un orden jurídico y que consista en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situacio

nes jurídicas para casos individuales, con lo anterior se distingue plenamente la función administrativa de la función legislativa y a su vez de la función jurisdiccional, ya que la esencia del acto legislativo como se recordará, implica la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales y en el caso de la función jurisdiccional, supone situación preexistente y de conflicto e interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico.

En todo acto que emane de la administración, puede en rigor ser llamado acto administrativo, ya que éste se dicta dentro de lo que de una manera muy general se llama "Vía de Derecho Público", ahora bien para definir lo que se entiende por Acto Administrativo, diré que es una manifestación unilateral externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general". (*)

Para la materia que se estudia, diremos que el acto administrativo puede guardar dos características, es particular y concreto y a su vez crea situaciones jurídicas generales, por ejemplo la concesión de un servicio público de transporte, crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y a su vez constituye una situación jurídica general para los usuarios.

La doctrina administrativa expone que el acto administra-

(*) Miguel Acosta Romero. Teoría General de Derecho Administrativo. Pag. 299. Editorial Porrúa.

vo es ejecutorio es decir, tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. y que, además su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

En mi opinión, debe hacer una coordinación de los dos intereses al formarse el procedimiento administrativo, en la que -- permita la existencia de formalidades que solo tiendan a conservar el orden administrativo y a la vez, garanticen los derechos de los particulares, como sucede en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, al consagrar las garantías de Audiencia y Legalidad como requisitos indispensables. Además; para que la administración pública funcione satisfactoriamente es necesaria la intervención de diversos órganos, que se controlen entre sí, evitando que el interés personal de los titulares llegue a violar los derechos individuales; y que ningún órgano del Estado tome una decisión individual que no sea conforme a una norma general dictada con anterioridad, lo que es el principio de la legalidad.

En efecto, existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.

Ejemplo de actos ejecutivos lo tenemos en: el acto de -- cobro de impuestos, la expropiación, el decomiso, un apercibimiento, una clausura, la revocación de un permiso, o de una concesión, etc.

Por no ser esta tesis un estudio estrictamente de Dere--

cho Administrativo, prescindiré de explicar los elementos del Acto Administrativo como lo son el sujeto, la manifestación externa de la voluntad, el objeto y la forma, así como también las formas o medios en que puede extinguirse el acto administrativo, es decir por los medios normales y anormales, entendiendo por el primero, el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales, necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares; en este caso el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

En cuanto a los medios anormales, el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifica e impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a).- Revocación administrativa.
- b).- Rescisión.
- c).- Prescripción.
- d).- Caducidad.
- e).- Término y condición.
- f).- Renuncia de derechos.
- g).- Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos y en materia de amparo.

Entrando a la materia de la tesis, debo señalar el servicio público federal en materia de transportes, es la actividad que el estado delega a una persona física o moral para satisfacer las -

necesidades colectivas en materia de autotransporte, en sus diversas modalidades.

Las razones por las cuales el estado regula los servicios públicos de transporte, se derivan de sus atribuciones y del contenido de su actividad que le es propia y que tiene como finalidad el vigilar y reglamentar la actividad administrativa, que es propia -- de los ordenamientos legales, aplicables a cada caso concreto.

El estado interviene en todas las actividades que tengan -- por objeto satisfacer las necesidades colectivas, de las cuales algunas de ellas corresponden al dominio de la acción de los particulares, tal es el caso de una concesión o de un permiso en materia -- de servicio público de transporte. Es por ello que sin duda a través de este proceso se ha organizado en nuestro país un buen número de servicios públicos, como es el caso de los transportes.

Tratándose de servicios públicos, cuya realización corresponde al estado por ser atribución de éste, la prestación de los -- mismos, puede presentarse el acontecimiento de que el estado admita la colaboración de los particulares en la ejecución de dichos servi cios y los autorice a desempeñarlos, conservando el estado el control de esas actividades para garantizar su debida prestación. Es -- así como concurren la actividad oficial con la privada, reglamentán dose dicha actividad en la ley creada por el estado, a fin de lo--- grar la satisfacción de determinadas necesidades de carácter colectivo.

La concesión de servicio público, constituye una forma que

concilia el interés del estado, el interés de la colectividad y el interés de los particulares y la satisfacción de necesidades colectivas, es decir, concilia dos situaciones extremas como son la centralización rígida y la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares, También es de observarse que la concesión de servicio público, es un medio del que se vale el estado para cumplir con sus atribuciones y encomendándolas a los particulares, pero conservando el estado el control de las mismas.

La concesión de servicio público, implica una autolimitación de la actividad del estado, una ampliación de la esfera de acción de los particulares a quienes se otorgan esas concesiones, en los términos fijados por las leyes que establecen el sistema de concesiones, y un control que el estado ejerce sobre la actividad del particular concesionario para garantizar así una buena y eficaz prestación del servicio público concesionado.

La razón del control que el estado conserva sobre el servicio, descansa en que si bien el estado encomienda su cumplimiento a empresas particulares y en estas circunstancias el estado no es el que ejecuta los actos propios de esos servicios, no por eso deja de estar vivamente interesado en que tales servicios se cumplan, supuesto que su acción se traduce en beneficio para la sociedad, siendo evidente que en esas condiciones el interés público exige que el estado esté en aptitudes de poder exigir al concesionario la debida realización de esos servicios públicos, y en caso de mala ejecución de los mismos por parte del concesionario, es decir de incumplimiento de las obligaciones que le impone la concesión, retirarle la misma. (Situación prevista en materia de concesión de transporte en el artículo 29 de la Ley de Vías Generales de Comunicación).

2. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES EN MATERIA DE AUTOTRANSPORTE.

ANTECEDENTES.- La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, establecida el 8 de noviembre de 1821, tenía encomendadas funciones relativas al ramo de Comunicaciones y Transportes. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, aparece por primera vez, con ese rango el 13 de mayo de 1891 y sucesivas leyes y decretos de 1913 a 1934, le agregan o suprimen diversas atribuciones. El 30 de octubre de 1935, se establece la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuyas atribuciones se adicionan en 1935 y 1938. El 30 de octubre de 1939, se establece la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyas facultades se enriquecen en 1946 y 1947. En 1958 en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se establecen las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (*), mismas que ahora quedan precisadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Antes de iniciar el estudio de este tema, se señala que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, legislar sobre Vías Generales de Comunicación, de acuerdo con la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - En consecuencia la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada en el Régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, es la que actualmente regula en su libro primero las disposiciones generales en Materia de Vías Generales de Comunicación y en su Título Segundo, Capítulo I, - lo referente al aprovechamiento y explotación de los caminos.

(*) Manual de Organización del Gobierno Federal 1976. Tomo I. Secretaría de la Presidencia. Tercera Edición. Pág. 181.

Conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y relacionado exclusivamente con el tema que se estudia, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el despacho de los siguientes asuntos:

Frac. XI. Otorgar concesiones y permisos para la explotación de Servicios de Autotransporte en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas;

Frac. XII. Realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras nacionales;

Frac. XIV. Fijar normas técnicas del funcionamiento -- y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres.....;

Frac. XVII. Fomentar la organización de sociedades -- cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes.

Como consecuencia de lo anterior, corresponde a la Dirección General de Autotransporte Federal, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los asuntos del servicio público de transporte de acuerdo a las funciones asignadas en el Reglamento Interior, cuyo Artículo 26 me permito transcribir para una mejor ilustración.

ARTICULO 26.- Corresponde a la Dirección General de Autotransporte Federal:

I.- Programar, autorizar, coordinar y controlar -- los servicios de autotransporte público y privado en los caminos de jurisdicción federal, así como vigilar la circulación de toda clase de vehículos en dichos caminos y dictar las medidas que se estimen procedentes para la seguridad vial.

II.- Dictar medidas para que los concesionarios y -- permisionarios de servicio público de autotransporte, satisfagan las necesidades de las diversas regiones -- del país.

III.- Tramitar las solicitudes de concesión o permiso para la prestación de servicios públicos federales de autotransporte y someterlos a la consideración del Secretario.

IV.- Controlar el peso y dimensiones de los vehículos que circulen por caminos y puentes de jurisdicción federal, y tramitar y autorizar las solicitudes de certificados y autorizaciones especiales y provisionales de peso y dimensión.

V.- Tramitar las solicitudes de permiso que formulen los particulares para transportar sus propios productos o cosas en vehículos de su propiedad o para el simple traslado de sus vehículos, así como las solicitudes de permisos para el transporte privado de personas.

VI.- Vigilar que los concesionarios y permisionarios efectúen el transporte en los términos y condiciones señalados en la Ley, en los reglamentos de la materia y en la concesión o permiso correspondiente.

VII.- Autorizar las bases constitutivas de sociedades de autotransporte y de terminales centrales de pasaje y centrales de carga, sus modificaciones y vigilar el funcionamiento de las sociedades.

VIII.- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones que se cometan en el aprovechamiento y uso de los caminos de jurisdicción federal, o por falta de cumplimiento a las disposiciones legales de la materia.

IX.- Sugerir las modalidades que se estimen convenientes para adoptarlas en los servicios públicos de autotransporte, de acuerdo con el interés público.

X.- Fijar las bases y condiciones conforme a las cuales los concesionarios de servicio público federal deban coordinar sus actividades entre sí y con otros medios de transporte.

XI.- Llevar registro y control de los concesionarios y permisionarios de servicios de autotransporte, de vehículos, de instalaciones, de accidentes y en general de todo lo relacionado con dichos servicios.

XII.- Determinar los señalamientos en los caminos de jurisdicción federal.

XIII.- Promover actividades de educación vial y dictar medidas de seguridad y de ingeniería de tránsito para prevención de accidentes.

XIV.- Expedir, controlar y renovar las licencias para el personal que intervenga directamente en la operación de vehículos de servicio público federal de auto-transporte, previos los exámenes de aptitud y médicos - que la persona interesada deba sustentar conforme a las disposiciones legales y reglamentos.

XV.- Autorizar la construcción, explotación o modificación de servicios conexos con el autotransporte en caso de que colinden o utilicen parte del derecho de -- vía en los caminos federales.

XVI.- Proponer y supervisar lo referente al seguro - del viajero y vigilar el debido cumplimiento de las garantías así como del seguro a los beneficiarios.

XVII.- Tramitar las concesiones para prestar servicios públicos de autotransporte en caminos federales o para la operación de garages y demás instalaciones - - accesorias de los servicios públicos de autotransporte de acuerdo con los criterios establecidos, y someterlas al Secretario para su consideración.

XVIII.- Autorizar los permisos para el uso de los caminos federales cuando no se requiera concesión para - - ello.

XIX.- Aprobar los horarios y los convenios que celebran entre sí con otros medios de transporte, las sociedades concesionarias de servicio público de autotransporte.

XX.- Fomentar y coordinar con las empresas de auto-transporte federal la creación y el desarrollo de instalaciones de carácter técnico con la finalidad de garantizar a los usuarios la seguridad de los servicios.

XXI.- Vigilar que la construcción y explotación de los puentes internacionales se ajusten a las disposiciones legales de la materia.

XXII.- Establecer los criterios que determinen la -- prelación de las poblaciones para el establecimiento -- de terminales centrales; estaciones, paraderos y cobertizos; servicios de carretera y centrales de servicios de carga y sus instalaciones.

XXIII.- Promover, proyectar, autorizar, coordinar y - controlar la prestación de los servicios auxiliares y - conexos al autotransporte federal; tales como terminales centrales, estaciones, paraderos y cobertizos, servicios de carga y sus instalaciones, almacenes y bodega, guarda de equipajes y terminales individuales de -- las empresas de pasaje y carga.

XXIV.- Tramitar y autorizar la construcción, instalación y funcionamiento de las terminales individuales de pasaje y carga y bodegas de las empresas del autotransporte concesionarios y permisionarios, tramitar las solicitudes para el otorgamiento de concesiones, para la construcción y explotación de terminales, centrales, estaciones, paraderos y cobertizos de autotransporte de pasajeros, servicios de carreteras y centrales de servicios de carga para someterlos al acuerdo del Secretario. Y vigilar y controlar el funcionamiento de las terminales centrales tanto de pasaje como de carga.

XXV.- Estudiar, vigilar, aprobar, revisar, modificar y demás aspectos relativos a la construcción y modificación de terminales y paraderos, estaciones, paraderos y cobertizos, como servicios conexos del autotransporte federal.

XXVI.- Administrar las terminales centrales de carga propiedad de la federación.

XXVII.- Tramitar y otorgar permisos para efectuar consolidación, recolección, reexpedición y reparto a domicilio.

Ahora bien, conviene precisar cual es el campo de acción -- de esas atribuciones y para tal efecto la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 10. Frac. VI, establece que son vías generales de comunicación los caminos que se encuentren en la siguiente hipótesis.

- a) Cuando entronquen con alguna vía de país extranjero.
- b) Cuando comunique a dos o más entidades federativas, entre sí;
- c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean --- construidos por la Federación.

Se consideran partes integrantes de las vías generales de comunicación, los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas (artículo 2o. de la Ley).

Asimismo, es conveniente precisar que la propia Ley de Vías Generales de Comunicación señala en su artículo 3o. que las vías - - de comunicación y los medios de transporte que operan en ellos, quedarán sujetos al ejecutivo, en este caso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estableciéndose nuevamente la competencia para el otorgamiento; interpretación y cumplimiento de las concesiones; - Inspección y vigilancia; otorgamiento y revocación de permisos; declaración de caducidad; rescisión y modificación de las concesiones.

En consecuencia de lo anterior, es necesario analizar el segundo párrafo del artículo 8 de la Ley, que dispone que la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que responda a las necesidades - de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento del público, a cuyo efecto la Secretaría de Comunicaciones publicará, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el programa de trabajo correspondiente. Estableciéndose en la parte final del propio artículo que para la mejor observancia y fines que se proponen; se formará una Comisión Técnica Consultiva, compuesta de los representantes oficiales, de los trabajadores y de las empresas, a fin de determinar entre otras funciones, el estudio del número de -- vehículos que deben prestar el servicio en cada ruta, con el objeto de que no sea mayor de la capacidad de ésta, ni menor del que los -- intereses generales requieran.

El citado organismo es conocido bajo la denominación de - - "Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación" - - según el reglamento que la organizó y que fue publicado en el Diario

Oficial de 3 de agosto de 1944.

De conformidad con el artículo 14 del Reglamento, que fija las atribuciones o facultades que competen a esa Comisión, se puede decir en términos generales, que determinará, opinará o dictaminará sobre la construcción, modificación o explotación de vías generales de comunicación que más convengan al país, desde los puntos de vista económico, técnico, y en su caso, sobre la conveniencia o inconveniencia de otorgar concesiones, autorizaciones, permisos para que los particulares establezcan nuevos servicios, modifiquen los ya -- existentes, fijen las características de los mismos, sin perjuicio de que esos mismos servicios puedan ser realizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuando así convenga a los intereses del país.

Como se ve, es basta y compleja la función atribuida a la Comisión Técnica Consultiva para la resolución de los problemas -- técnicos-económicos-jurídicos, que se susciten con motivo de la explotación de los servicios públicos de autotransporte en la República Mexicana. Y máxime si se toma en consideración que todas estas -- atribuciones delegadas a un órgano expresamente creado para ello, -- han sido olvidadas por las autoridades, dando como resultado que en la actualidad la Dirección General de Autotransporte Federal emita sus propias resoluciones sin previa consulta de la Comisión Técnica Consultiva, tomando en consideración que desde el año de 1968 no se otorgan concesiones, mismas que han sido sustituidas por permisos, -- olvidándose en sí de lo establecido en el artículo 152 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que establece claramente que para --

la explotación y aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal es necesario tener concesión.

Por otra parte, conviene señalar que al margen de lo que se ha señalado en los párrafos anteriores, por acuerdo dictado el 9 de noviembre de 1977, por el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial el 24 de Noviembre del mismo año, se designa a los Comités de Autotransportistas como órganos auxiliares de consulta y asesoría.

A efecto de dar algunos antecedentes respecto a los Comités, se señala que los orígenes de los mismos, se remontan al año de 1977, período de reorganización de la Dirección General de Autotransporte Federal, considerando que su estructura debería ser acorde a las necesidades crecientes de la época, y al efecto se procedió a plasmar en un documento los lineamientos de la política en materia de transporte, tratando de crear los mecanismos que dieran como resultado las condiciones necesarias a fin de cumplir con las demandas de servicio dentro de los lineamientos nacionales de desarrollo. Para este efecto los autotransportistas organizados en la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, contribuyeron a elaborar el Programa de Desarrollo del Autotransporte Federal para el período 1977-1982, y así se decidió el establecimiento de los Comités de Autotransportistas, que se clasifican en Estatales, Regionales, de Ruta y Técnicos, los cuales conocen, estudian y opinan sobre los diversos aspectos del transporte terrestre en sus diversas modalidades, con la finalidad de que cualquier solicitud referente a la prestación de servicio de transporte o de sus servicios auxiliares, será motivo de consulta de los Comités creados con ese fin.

La opinión que se vierte por los Comités y conforme a su estructura es la de consulta y asesoría más no debe ser de decisión, lo que se ha vuelto en la práctica porque en todo caso es facultad exclusiva de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, dictar las medidas pertinentes, respecto a la explotación y uso de los caminos de jurisdicción federal.

Como conclusión a lo señalado, debo decir que actualmente no se observan las funciones atribuidas a la Comisión Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación, toda vez que esta disposición se encuentra prevista en el artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y los Comités de Autotransportistas, tienen su origen en un acuerdo dado por el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual desde un punto de vista jurídico, un acuerdo no puede estar por encima de una disposición legal emanada del Congreso de la Unión.

Creo, que la Comisión Técnica Consultiva, cumplirá plenamente su misión, cuando sus integrantes estén en aptitud de conocer las diversas zonas y regiones del país, a fin de constatar y recabar los datos necesarios para la planeación de los servicios públicos de autotransporte y verificar la existencia real de los vehículos que aparezcan o deban ser concesionados conforme a las necesidades del país, así como el exigir que los concesionarios proporcionen los informes eventuales o periódicos que conforme a la fracción IX del artículo 157 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, están obligados a cumplir, referente a los resultados económicos y financieros de la operación del servicio.

3.- CONCESION DE SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE

El Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos en su Artículo 10., establece que: "se consideran servicios públicos de - autotransporte, los transportes de personas, equipajes y carga por los caminos de jurisdicción federal ofrecidos o prestados a terceros contra el pago de una retribución en numerario y mediante el -- uso de vehículos automóviles con cualquier forma de propulsión mecánica".

Esta actividad tiende a la satisfacción de necesidades que no se encuentran circunscritas a un lugar o región determinados, -- sino que abarcan la totalidad de nuestro territorio nacional.

En la actualidad es evidente la existencia de esa necesidad de tipo colectivo, por lo cual la Ley tiende a reglamentar las prestaciones que satisfagan dichas necesidades. Cuando el país se -- encontraba bastante atrasado, no existía esa necesidad, ni los gobernantes se preocupaban por construir vías de comunicación. Fué -- cuando esta necesidad se generalizó, cuando el Estado intervino en bien de la colectividad. A mayor circulación de la riqueza entre -- los centros de producción y los de consumo, más numerosas tendrán -- que ser las vías y los medios de comunicación. Además de otros factores de carácter cultural, histórico, científico, turístico, etc. -- que acrecientan estas necesidades. (Artículos 80, 162 y 164 de la -- Ley).

La actuación de "esas prestaciones concretas e individualizadas se encuentran sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad", lo encontramos en el --

sistema legal que se encuentra establecido tanto en el Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley, como en su Reglamento: Artículos 3, 8, 48, 49, 50 y 152 y sts. de la Ley).

En los artículos 152 fracción II de la Ley y II del Reglamento, se enumeran los diversos servicios públicos de autotransporte, haciendo la separación de dos categorías de servicios, en la forma siguiente:

1.- Transporte de Personas: Servicio de la. clase, 2a. -- clase y Exclusivo de Turismo.

2.- Transportes de cosas: Servicio Mixto, Servicio de Carga y Servicio de Express.

La Ley de Vías Generales de Comunicación y su reglamento establecen que para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios públicos de autotransporte, será necesario obtener concesión, la cual su trámite se sujetará a una serie de disposiciones y no se podrá otorgar si previamente no se hubiere hecho y publicado la correspondiente declaratoria de necesidad de servicio y el pliego de condiciones respectivo, artículo 17 del reglamento.

Hecha la aclaración anterior, en forma somera trataré de explicar los casos en que será materia de declaración de necesidades la prestación del servicio público de autotransporte.

Cuando no opere alguno o algunos de los servicios de autotransporte establecidos de una manera regular en cualquiera de las

rutas de los caminos nacionales, cuando previo dictamen de la Comisión Técnica Consultiva, los servicios establecidos fueran insuficientes para dar satisfacción a las necesidades consideradas en una ruta y servicios. En consecuencia la declaratoria y el pliego de condiciones se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en 2 periódicos de mayor circulación de la capital de la República y en uno de los estados por los que atraviesa el camino o caminos comprendidos en la ruta, con el fin de que los interesados en obtener concesión para nuevos servicios y rutas presenten sus solicitudes en el término que por medio de las publicaciones se les haga saber.

La concesión administrativa es semejante a otros muchos actos administrativos, que teóricamente deben ser distintos. Por tal motivo, su ya clásica definición: "gracia, merced o reconocimiento, expreso o tácito, que se otorga por la Administración, mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio, creándolo, bien a solicitud de un particular, bien por oferta de la Administración".

Difícil será encontrar una definición precisa, siendo tantos y tan variados los servicios públicos. Suficiente será tener una noción clara de esta institución.

En mi opinión y después de haber estudiado diversos autores de Derecho Administrativo, la concesión de servicios públicos es el acto administrativo que tiene por objeto permitir la colaboración de los particulares en los servicios públicos, sometiéndose en todo momento al régimen jurídico especial que los regula.

El artículo 152 de la Ley dice: "Para el aprovechamiento - de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servi-- cios públicos de autotransporte, será necesario obtener concesión - de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y su otorgamiento se sujetará a las siguientes bases: 1.- Únicamente podrán conferirse a mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos conforme a las leyes del país".

El precepto anterior, establece una disposición drástica - en el sentido de que, únicamente podrán conferirse a mexicanos por nacimiento o a sociedades constituidas por éstos conforme a nues-- tras leyes.

Opino que el legislador al dejar sin efecto a los extranje ros, lo realizó en atención a las amargas experiencias de que ha si do objeto nuestro país, al dar a los extranjeros radicados en nues tro suelo, toda clase de garantías y privilegios. Reservando esta - actividad sólo para los nacionales, sin embargo, como ha quedado -- precisado, esta disposición es contraria a los artículos 5 y 27 - - Constitucionales, lo cual puede ser materia del Juicio de Amparo -- por parte del afectado.

Ha establecido la Ley, que la explotación de los servicios quedará "condicionada a la constitución de una sociedad para todos los concesionarios que presten idéntico servicio, para realizar la explotación conjunta" e incluso cuando existan dos o más socieda--- des prestando un mismo servicio en una misma ruta, éstas deberán -- fusionarse si así lo dispone la Secretaría de Comunicaciones y - - Transportes, otorgándose toda clase de facilidades para transmitir los derechos derivados de las concesiones a esa sociedad (Artículo-

152 Fracs. III y IV, y 156 de la Ley).

Para el otorgamiento de concesiones para explotar servicios públicos de autotransporte se preferirá a quienes garanticen prestar mejor servicio: después, en igualdad de condiciones, se preferirá a las personas que tengan arraigo en las poblaciones por donde tenga que prestarse el servicio; y, finalmente, conforme al orden en que se hayan presentado las solicitudes (Art. 152 Frac. - V).

Al final de la Frac. V, se establece que: "las sociedades cooperativas gozarán de la preferencia que les otorguen las Leyes". Esta disposición es un tanto ambigua porque no determina a que - - preferencias se refiere. Sin embargo creo que de todos modos deberá preferirse a las personas que ofrezcan prestar mejores servicios.

Excepciones.- Si dentro de una misma ruta e igual servicio fuere procedente aumentar el número de vehículos en cualquiera de los servicios a que se refiere la Frac. II del Artículo 152 de la Ley, la concesión correspondiente deberá otorgarse al concesionario que se encuentre ya en operación según lo disponen las diversas fracciones del Artículo 160 de la misma Ley; naturalmente que deberán ser satisfechos los demás requisitos que exija la Secretaría para evitar malos servicios.

Oposición.- Este es aplicable tanto para el caso de otorgamiento de concesiones para nuevos servicios como para cuando se trate de ampliación de ruta y aumento de vehículos.

La concesión se expide siempre sin perjuicio de los dere-

chos de terceros, y por eso la reglamentación establece el procedimiento de oposición previo el otorgamiento de la concesión para poder conocer y respetar esos derechos de tercero (Artículos 33 y siguientes del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley).

Como se ve "no se trata de recurrir a un acto de autoridad administrativa, pues la oposición tiene lugar antes de que dicha -- autoridad haya dictado ninguna resolución" evitando "que se dicte -- ésta si se demuestra que con ella se pueden ofender derechos de tercero". "Es, en una palabra, un procedimiento de carácter preventivo, con la circunstancia especial de que si el tercero no hace valer sus derechos en esa vía de oposición, no por ello los pierde, -- pues si la concesión llega a otorgarse al segundo solicitante, se -- otorga siempre dejando a salvo los derechos de tercero" (*).

Publicidad.- La solicitud seleccionada como la que garantiza una mejor prestación de servicios y la relativa al aumento de vehículos en servicio ya establecidos, se publicará por una sola -- vez en el Diario Oficial de la Federación y en dos de los periódicos de mayor circulación de la capital de la República (Artículos -- 152 Frac. VI de la Ley y 30, 31, 32 y 33 del reglamento citado), -- para que empiece a correr el plazo de un mes dentro del cual se pueda entablar el procedimiento de oposición. Si transcurre dicho plazo sin que haya habido oposición y en caso de que la hubiere ésta -- se resolviese en el sentido de que se otorgue la concesión al solicitante seleccionado o a otro con mejores derechos, deberá otorgar-

(*). Derecho Administrativo. Gabino Fraga. pag. 556.

se la concesión a quien corresponda previa publicación del título -- de la concesión respectiva en la misma forma ya expuesta.

Después de ver las amplias facultades que la Ley de la materia otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes - - - (Arts. 3o. y 8o.), el Artículo 40 de esa misma Ley previene que la citada Dependencia fije "en cada caso las condiciones técnicas relacionadas con la seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio que deben satisfacer dichas vías", lo que viene a constituir una facultad aún más amplia por estar en razón directa con el interés -- público que trata de satisfacerse.

En la propia Ley se confirma esta amplitud de facultades, - ya que "el estudio y aprobación, revisión o modificación, en su caso de itinerarios, horarios, reglamentos de servicio" compete exclusivamente a la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la que puede dar intervención a otras autoridades cuando así lo estime conveniente (Art. 49) y como de acuerdo con el Art. 51 tiene facultad "para introducir a las condiciones conforme a las cuales se haga el servicio público en las vías generales de comunicación y medios - de transporte ya establecidos o que en lo sucesivo se establezcan, - en su calidad de servicios públicos, todas las modalidades que dicte el interés del mismo" y no sólo para "ordenar que se suspenda el servicio de las vías o medios de transporte, cuando no reúnan las condiciones debidas de eficacia, seguridad o higiene" (Art. 51 Fracc. - - II), sino incluso para "obligar a las empresas de transportes que reformen y mejoren los sistemas técnicos de explotación de sus servicios, empleando los que apruebe la Secretaría de Comunicaciones y -- Transportes, de acuerdo con las posibilidades económicas de las em--

presas y dando los plazos razonables para ejecutarlos" (Art. 51 -- Frac. V.).

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 40 para el establecimiento de esas vías se fijarán "en cada caso, las condiciones técnicas relacionadas con la seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio que deben satisfacer dichas vías" y que en su explotación, por ser de competencia exclusiva de la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el estudio y aprobación, revisión o modificación de itinerarios, horarios, etc., no podrán intervenir otras autoridades a menos que la Secretaría tenga a bien llamarlas para escuchar sus puntos de vista (Art. 49 de la Ley), no cabe duda que está facultada para fijar sus itinerarios que comprenden los recorridos dentro y fuera de las poblaciones, apoyado en lo dispuesto en el Artículo 149 de la Ley que establece que cuando "los caminos deban atravesar poblaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, oyendo a las autoridades que corresponda determinará las calles y calzadas por donde pasarán, las cuales se considerarán que forman parte de aquellos por lo que respecta al servicio de tránsito" y, en consecuencia, no hay ni puede haber duda sobre esa amplísima facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la que podrá establecer incluso la modalidad en esos servicios para que sean prestados transitando por las calles y calzadas que dentro de esas poblaciones determine la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dejando y recogiendo pasaje en todos y cada uno de los puntos que se les fije a las empresas concesionarias que se hagan cargo de los servicios, como sucede en el --

caso del servicio público de autotransporte.

Vigencia de las concesiones.- La concesión para prestar -- servicios públicos de autotransporte, tendrá una vigencia de diez - años prorrogables por otro tanto (Artículo 154 Ley) y en cuanto a - las estaciones, terminales y demás instalaciones el término de la - concesión será de cincuenta años (Artículo 155).

Terminación de las concesiones, caducidad y rescisión.- - Las concesiones pueden terminarse antes de que se cumpla el plazo, - cuando los concesionarios no cumplan con alguna de las condiciones - impuestas por la Ley del Servicio Público concedido o por las esti - pulaciones consignadas en la misma concesión. La Ley en estos casos dice que la concesión terminará por caducidad o por rescisión.

Se han confundido los términos de caducidad y rescisión, - empleándolos indistintamente para denominar la misma situación ju - rídica.

Es exacto que el fin perseguido es el mismo, pero no tie - nen ni el mismo carácter, ni el mismo origen; la rescisión es po - testativa, en tanto que la caducidad deberá siempre aplicarse por - el concedente cuando se está en los supuestos previstos por la - - Ley o por la concesión.

Considero que siempre que no se realicen determinados ac - tos para ejercitar un derecho, se podrá referir a la caducidad, -- y siempre que se trate de incumplimiento de obligaciones pactadas - por las partes deberá referirse a la rescisión.

El artículo 29 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece trece causas de caducidad, la que es declarada administrativamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de un procedimiento también administrativo. El citado artículo establece:

'Las concesiones caducarán por cualquiera de las causas siguientes:

I.- Porque no se presenten los planos de reconocimiento y localización de las vías, puertos aéreos, campos de emergencia, estaciones, talleres y demás obras e instalaciones, dentro del término señalado en las concesiones;

II.- Por no construir o no establecer, dentro de los plazos señalados en las concesiones, la parte o la totalidad de las vías u obras convenidas;

III.- Porque se interrumpa el servicio público prestado en todo o en parte importante, sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o si previa autorización de la misma;

IV.- Porque se enajenen las concesiones o alguno de los derechos en ella contenidos, o los bienes afectados al servicio de que se trate, sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

V.- Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella

establecidos o los bienes afectos al servicio público de que se trate, a algún Gobierno o Estado extranjero, o porque se les admita como socios en la empresa concesionaria;

VI.- Porque se proporciona al enemigo, en caso de guerra internacional, cualquiera de los elementos de que disponga el concesionario con motivo de su concesión;

VII.- Porque el concesionario cambie su nacionalidad mexicana;

VIII.- Porque se modifiquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, el trazo o la ruta de la vía, o los circuitos de las instalaciones, o su ubicación, sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

IX.- Porque los concesionarios no paguen la participación que corresponde al Gobierno Federal, en los casos en que así se haya estipulado en las concesiones, o porque se defraude dolosamente al Erario, en la participación, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar;

X.- Porque los concesionarios se rehusen a cumplir, en su caso, con lo dispuesto por los Artículos 102 y 103 de esta Ley;

XI.- Porque los concesionarios no cumplan con la obligación de conducir las diversas clases de correspondencia;

XII.- Por no otorgar la fianza o constituir el depósito --

a que se refiere el Artículo 17; y

XIII.- Por los motivos de caducidad estipulados en las --
concesiones respectivas.

XIV.- Por incumplir lo dispuesto en el Artículo 127 de la
Ley.

Haciendo un análisis de las fracciones, antes enumeradas--
diré cuales son a mi juicio causas de caducidad y cuales no:

Unicamente la II y III son causas de caducidad ya que por
el simple transcurso del tiempo se pierde el derecho a la conce---
sión, por no haber realizado los actos previstos por las partes.

Las fracciones I y XII no son ni causas de caducidad ni -
de rescisión, simplemente son motivo para no seguir tramitando una
concesión.

Las demás fracciones, son a mi criterio causas de rescí--
sión.

El Artículo 37 de la Ley que comento, habla de rescisión-
y al efecto expresa:

"La falta de cumplimiento de la concesión o del contrato-
en los casos no señalados como causas de caducidad en el Artículo-
29, o en los mismos contratos, que no tengan sanción en la Ley, --
dará lugar a la rescisión judicial de la concesión o del contrato;
pero mientras dure el juicio, el concesionario o contratista conti-
nuará en posesión de todos los derechos que le otorguen la conce-
sión o el contrato, sin perjuicio de las providencias precautorias

que deba tomar la Secretaría cuando procedan de acuerdo con las leyes".

Según este artículo, no existe ninguna diferencia entre -- caducidad y rescisión, en virtud de que el hecho de que el legislador o las partes no hayan establecido agotadoramente todas las causas de caducidad, no es en mi opinión criterio suficiente para establecer la diferencia de los términos de caducidad y rescisión.

Reversión y bienes sujetos a la reversión.- Al respecto -- el Dr. Gabino Fraga dice: "Como el plazo señalado para la duración de la concesión, está fijado para que el concesionario recupere sus inversiones, es un principio admitido casi universalmente, el de -- que a la expiración de dicho plazo, el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas, en virtud del -- llamado Derecho de Reversión".

Por lo que se puede decir que la reversión es una figura -- jurídica que surge únicamente a la terminación de las concesiones, -- como modalidad y efecto de las mismas, por virtud de la cual el -- Estado se apropia a título gratuito, de todos los bienes efectos a la concesión, al expirar el término de duración de la misma.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, es en mi concepto, el Ordenamiento que con claridad otorga para el Estado el beneficio de la reversión, según se desprende del texto del Artículo -- 89 que a la letra dice: "Las vías generales de comunicación que se constituyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, -- sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesiona-- rio, durante el término señalado en la misma concesión. Al venci---

miento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscabe las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la nación respecto de los bienes sujetos a reversión.

Aunque es la Ley de Vías Generales de Comunicación, el Ordenamiento que con más claridad otorga para el Estado el beneficio de la reversión, ésta en la práctica no ha operado.

Considero además, que la propiedad del concesionario está más restringida si llega a presentarse cualquiera de las llamadas en mi criterio, causas de caducidad del Artículo 29 de la Ley de Vías Generales de Comunicación según lo disponen los Artículos 30 y 31 de la misma ley.

El Artículo 155 del Ordenamiento que comento, establece una excepción al Artículo 89, al establecer que los vehículos con que se presten servicios públicos de autotransporte no quedan sometidos al régimen de reversión.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en los Artículos -

9 Fracción VII y 153, dispone los casos en que el Servicio de Transporte podrá efectuarse sin necesidad de obtener concesión sino únicamente permiso, tales hipótesis son las siguientes:

a).- Vehículos cuando se trate de establecimientos educacionales, instituciones deportivas y compañías de navegación acuática o aérea, siempre que sean propios dichos vehículos y para sus propios fines.

b).- El transporte de muebles y efectos en uso, aún cuando sea realizado por una empresa, siempre que se limite al servicio de personas o entidades que realicen un cambio efectivo de domicilio o local.

c).- Los servicios de grúas para el arrastre o transporte de vehículos.

d).- Transportes para distribución de petróleo y derivados.

e).- Transportes que en razón de su reducida importancia o de sus modalidades particulares no constituya servicio público de los que ameriten concesión, en los términos de esta Ley, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta clase de servicios públicos, independientemente de los casos especiales que se determinan en el Reglamento, se extenderán por tiempo indefinido. (Art. 176 del Reglamento). En caso de que el permisionario efectúe actividades propias del concesionario, incurrirá en sanciones. (Art. 178). En los títulos de los permisos se harán constar las tarifas a que se sujetará la prestación del servicio. (Art. 198).

4.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La actividad de las autoridades administrativas puede dar lugar a conflictos con los particulares. A fin de resolverlos se han establecido los recursos frente a la administración, que se desarrollan en dos fases: primero la oficiosa en la cual la misma autoridad administrativa autora del acto decide, sin que en ese momento haya pugna con el particular, sobre la legalidad de dicho acto y la contenciosa, dentro de la cual los actos de la autoridad quedan sometidos, para su correcta apreciación a las normas procesales. Esta fase se inicia una vez que ha quedado firme el acto administrativo, al terminar el período oficioso, si el particular insiste en afirmar que se han lesionado sus intereses, lo cual puede desarrollarse de dos maneras; dentro de la órbita del poder judicial, sistema que pretende respetar la estricta división de poderes, o bien, por virtud de una justicia peculiar al Derecho Administrativo, a través de los tribunales administrativos.

Entrar al estudio del contencioso administrativo requiere, por una parte, cuál es la naturaleza de los actos administrativos y, por otra, cómo afectan el interés de los particulares. Dos son las características del acto administrativo. En primer lugar es ejecutivo, sin que sea necesaria la intervención de la autoridad judicial para conferirle este carácter, y en segundo lugar, goza de una presunción de validez en su favor. Estas notas distintas se han llevado del campo del derecho administrativo al del legislativo, y se ha afirmado que toda ley administrativa, por tender al beneficio general, tiene a su favor una presunción de legitimidad.

Ahora bien, los actos administrativos, en relación con el interés de los particulares, puede guardar una de estas tres posiciones: o están de acuerdo con él, o le son indiferentes o le causan perjuicios. En relación con esta última hipótesis se desarrolla todo el procedimiento de defensa del particular, denominado contencioso -- administrativo, mediante el cual es posible reparar la violación de los derechos de los administrados. Por eso todo acto de la administración debe reunir ciertos requisitos legales y en el momento en que no se cumplan, el interesado está capacitado para acudir si lo desea, -- primeramente ante la administración y con posterioridad ante los órganos jurisdiccionales para exigir que el acto se realice de acuerdo -- con la ley.

La organización del contencioso administrativo en México reconoce antecedentes que se remontan hasta la época del virreinato, citados por Carrillo Flores, cuando afirma que cualquier persona que se considerara agraviada por las resoluciones de virreyes y gobernadores, estaba capacitada para apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias. Una vez oída conforme a derecho, la sentencia podía confirmar o modificar las resoluciones gubernativas. -- Este procedimiento establecido en las Leyes Indias, se respetó en la Ordenanza que creó las Intendencias en la Nueva España en 1786.

La Constitución Federal Mexicana de 1824, organizó el Consejo de Estado, con atribuciones de consulta y revisión en asuntos administrativos, pero fue hasta 1853, durante la administración centralista de Santa Anna, cuando la Ley Lares, conocida con el nombre de su autor, organizó la justicia administrativa en México, resolviéndose por la tendencia francesa, consistente en que a la pro--

pia administración se le confieran facultades decisorias en litigios con los particulares. El órgano encargado de resolver estas cuestiones fue una parte del Consejo del Estado, en primera instancia, y otra del Consejo de Ministros, en segunda instancia.

Según el criterio de Vallarta, la resolución dada por Teodosio Lares en torno al contencioso administrativo, transgredía la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, por virtud de la cual era atribución exclusiva del Poder Judicial Federal conocer de las controversias provocadas en la aplicación de las leyes federales. Otorgar facultades decisorias en el campo administrativo a la propia autoridad ejecutiva, era tanto como violar el artículo 49, que prohibía la reunión en uno solo de los poderes de dos o más actividades correspondientes a los otros.

Según Fraga, las Constituciones de 1857 y de 1917, adoptaron una tendencia contraria a la organización de los tribunales administrativos, apoyándose en la teoría de la división de poderes, que impide reunirlos en un solo individuo o corporación; en el artículo que prohíbe los tribunales especiales; en el que se refiere a un juicio como indispensable para afectar bienes o derechos del particular y en el que impide al estado hacerse justicia por sí mismo.

La competencia de los tribunales de la federación para conocer de juicios sobre leyes federales, quedó regulada en el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, que corresponde al artículo 104, fracción I, de la Constitución actual.

Pero fúe precisamente en el año de 1936, con la creación del Tribunal Fiscal, cuando se optó por el establecimiento de tribunales administrativos. Sólo que con la diferencia de que aparte de reconocer competencia en lo contencioso administrativo a los tribunales del poder judicial, se creó un tribunal especializado de carácter administrativo que no quebranta el artículo 14 Constitucional, cuando exige un juicio ante los tribunales previamente establecidos, ya que el tribunal fiscal tiene esta característica.

Queda aclarado que la existencia de un tribunal administrativo no va en contra del artículo 13 de la Carta Magna, por no tener dicho tribunal las características de los especiales, prohibidos en dicha norma constitucional. No se deja de cumplir, asimismo, con el artículo 17 de la citada Carta, en vista de que jamás el estado se hace justicia por su propia mano, al ejercer las atribuciones y competencia creadas en la Ley Constitucional, refiriéndose dicha disposición únicamente a los particulares.

La experiencia mexicana de una jurisdicción contencioso-administrativa autónoma ha sido ratificada por la creación en 1971 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas resoluciones en el sexenio (1970-1976) administrativamente reflejan la inquietud política, económica y social que anima a todos los sectores del Poder Público, en busca de un más equilibrado cumplimiento de los derechos y obligaciones de la administración -- preceptuada por los textos vigentes de la Constitución Federal. (*)

(*) Arturo González Cosío. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Editorial Porrúa. 1976. pag. 93.

En el estado actual de la progresiva consolidación de la justicia administrativa mexicana no judicialista, cabe solo destacar que los tribunales administrativos son competencia privativa -- del legislador federal, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reserva la última palabra, pues procede la revisión ante -- ella, contra las decisiones de los tribunales administrativos, y -- que este recurso de revisión que impide hablar de una dualidad de -- jurisdicciones, se desahogará conforme el procedimiento del amparo indirecto.

La creciente confianza inspirada por estos tribunales refleja en los poderes atribuidos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que no solo tiene facultades de -- anulación, como es el caso del Tribunal Fiscal, sino de una plena -- jurisdicción en el sentido acuñado por el Derecho Administrativo -- Francés. En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Distrito Federal puede no solo anular el acto sino condenar a -- la autoridad impugnada, pudiendo obligarla a la realización de otro acto, modificando el acto impugnado o adicionándolo, es decir, que el juzgador tiene en este caso el dominio pleno del acto impugnado.

Actividades de auto-defensa, al margen de los dos sistemas de control de la juridicidad que acabamos de resumir o sea el Juicio de Amparo y los Tribunales Administrativos, existe en nuestra -- legislación una serie de órganos de la propia administración pública que resuelven conflictos con los particulares o que, como lo señala la doctrina se convierten en una actividad de autodefensa para el gobernado. El Procesalista ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, sostiene -- que dichos órganos nunca debieran juzgar, pues existe la posibili--

dad de que actúen en la deformación propia del espíritu administrativista o de los intereses que representan, incluso la doctrina más -- favorable de los tribunales administrativos de cuño francés, comenta que en estos casos, en realidad no ha justicia, sino pseudo-justi--- cia.

Con respecto a esta última tesis, dentro del tema que nos - ocupa se establecen dos suogéneris recursos mismos que son previs--- tos, el primero por el artículo 251 del Reglamento del Capítulo de - Explotación de Caminos, que establece que las resoluciones definiti- vas dictadas por el Departamento de Tránsito Federal hoy (Dirección- General de Autotransporte Federal) y de cualquiera otra autoridad -- que intervenga en la aplicación del Capítulo II, título II de la Ley de Vías Generales de Comunicación o del propio Reglamento, serán re- curribles ante el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes, ma- teria que se circunscribe a la explotación y aprovechamiento de los- caminos de jurisdicción federal, debiendo entender que para que sea- procedente este medio de defensa en favor del gobernado deberá cau- sarle al interesado algún perjuicio o daño de la resolución que dic- te la Dirección General de Autotransporte Federal, si bien es cierto dicha norma no establece cuales pueden ser los supuestos para que -- pueda ser procedente dicho recurso, yo me remontaría a los casos - - previstos por el Código Fiscal de la Federación, en su Artículo 228- en el que establece los casos de procedencia de la acción de nulidad mismos que son los siguientes:

Causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

"Serán causas de anulación de una resolución o de un --
procedimiento administrativo:

a.- Incompetencia del funcionario o empleado que haya-
dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado.

b.- Omisión o incumplimiento de las formalidades que -
legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugna---
do.

c.- Violación de la disposición aplicada, o no haberse
aplicado la disposición debida.

d.- Desvío de poder, tratándose de sanciones." (**)

Así también son aplicables en mi opinión las causas de nuli
dad previstas en el artículo 77 Bis de la Ley del Tribunal de lo Cont
encioso Administrativo del Distrito Federal mismo que perceptúa:

"Serán causas de nulidad de los actos impugnados de las
autoridades demandadas:

- I. Incompetencia de la autoridad
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades lega-
les.
- III. Violación de la ley por no haberse aplicado la de-
bida; y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injustii
cia manifiesta o cualquiera otra causa similar" (**)

(**) Artículo 228 del Código Fiscal de la Federación.

(***) Artículo 77 Bis, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Admi--
nistrativo del Distrito Federal.

Debo señalar que poca es la diferencia como causales de la acción de nulidad que prevé el Código Fiscal de la Federación y las previstas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- en el Distrito Federal a excepción de la Fracción F y IV transcritas anteriormente.

El recurso que se estudia establece su propio procedimiento mismo que se enuncia en el artículo 251 del Reglamento antes señalado, sujetándose a las siguientes disposiciones:

1.- La inconvencimiento deberá presentarse a los cinco días siguientes al de la notificación que se hubiere hecho.

2.- El reclamante interpondrá el recurso por escrito ante la autoridad que hubiere dictado la resolución que se impugne.

3.- En la promoción se expresará las leyes o derechos que en su concepto resulten violadas y los conceptos fundatorios de su solicitud.

4.- La autoridad que emitió la resolución turnará la promoción, acompañada del expediente original y proporcionará un informe en relación con los hechos de que se trata, haciendo constar el nombre y domicilio de las personas que pudieran resultar afectadas por la decisión que en definitiva pronuncie el C. Secretario.

5.- El C. Secretario, por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, oirá a los interesados dentro de un término -- de diez días, recibirá sus pruebas y alegatos y resolverá lo que proceda.

6.- De la resolución que se pronuncie se enviará copia - para su cumplimiento a la autoridad que deba ejecutarla.

En el caso de que la resolución emitida nuevamente por el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes, cause perjuicios -- o daños al particular, por violación a las garantías individuales- el ágraviado podrá acudir ante el órgano jurisdiccional, promoviendo en la vía del Juicio de Amparo Indirecto y demandando el amparo y protección de la justicia federal por violación a la Garantía -- Constitucional que considere le fue violada, debo señalar que en - la mayoría de estos casos la garantía que se considera violada - - siempre se impugna como concepto de violación, es la de legalidad- prevista en los Artículos 14 y 16 Constitucionales. El hecho de -- que se trate de un amparo indirecto se desprende a que dicha reso- lución no emana de un tribunal federal o administrativo, no encua- drándose en consecuencia en la fracción V inciso B del artículo -- 107 de nuestra Constitución, por lo que será promovido ante el - - Juez de Distrito competente.

Otro recurso previsto es el que establece el artículo 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, mismo que se - refiere a las infracciones que son impuestas a los conductores de- vehículos de cualquier forma de propulsión mecánica, en la regula- ción de la circulación vial, por los caminos de jurisdicción fede- ral.

Este recurso no establece procedimiento o formalidad al-- guna y solamente dispone que el infractor tendrá un término de 15- días a partir del momento en que le es entregada la boleta de in--

fracción para inconformarse. Como consecuencia se deja a la autoridad administrativa para que fije el procedimiento a seguir, debiendo en todo caso cumplir con las disposiciones previstas de cualquier procedimiento, mismas que se refieren a la formulación de un escrito, que deberá contener el nombre y domicilio del infractor, descripción de los hechos en que funde su petición, especificación de las normas que considere aplicables, y ofrecimiento de las pruebas en que funde su inconformidad. Una vez cumplido con este requisito, la Dirección General de Autotransporte Federal resolverá lo procedente, y según la práctica seguida ésta tiene los efectos de revocación de la sanción impuesta, disminución de la sanción o bien confirmación de la misma. En el caso de no contestar dentro del término de 120 días de la inconformidad planteada por el infractor, éste puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a impugnar la nulidad de la resolución de la negativa ficta que se configuró.

Debe señalarse que si no hay inconformidad dentro del término concedido al infractor y si no se cubre dicha sanción dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que fue impuesta, se consigna por parte de la autoridad administrativa en este caso la Dirección General de Autotransporte Federal, a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, para que haga efectivo su cobro, hecho que se realiza mediante el procedimiento ejecutivo-coactivo, previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Iniciado una vez el procedimiento administrativo de ejecución, son aplicables los recursos administrativos previstos por el propio Código Fiscal de la Federación.

Debo señalar que contra las resoluciones dadas por el Tribunal Fiscal de la Federación procede el Juicio de Amparo Directo, en el caso de que el infractor considere que se le han violado sus garantías individuales, haciendo hincapié que en la mayoría de todos estos casos se señala como concepto de violación la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Los recursos que se han señalado anteriormente o sea los consignados en los artículos 251 del Reglamento al Capítulo de Explotación de Caminos y 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, en mi opinión carecen de fundamento constitucional para observarse, toda vez que como lo hemos mencionado ninguna disposición de nuestra Carta Magna los contempla, ya que la misma solo habla de los tribunales previamente establecidos y en este caso la autoridad administrativa que resuelve dichos recursos no puede considerarse como un tribunal previamente establecido, y sin embargo debemos entender que resuelve los asuntos de su competencia afectando en algunos casos a los particulares, sin que tenga la formalidad de un tribunal.

Por otra parte, si bien es cierto que la autoridad administrativa que resuelve los recursos de su competencia, no tiene disposición constitucional completa, en mi opinión cumple con la última parte del segundo párrafo del Artículo 14 Constitucional al establecer las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho en consecuencia podríamos decir que adolecen de la formalidad exigida por no tratarse de un tribunal debidamente establecido, cumpliendo en su caso con el procedimiento y con las disposiciones legales previstas que lo rigen.-

A mayor abundamiento la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución, en su artículo 73 fracción XV, establece como causal de improcedencia el hecho de agotar previamente los recursos, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados los actos emitidos por la autoridad administrativa, con la salvedad de que suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con relación a esta teoría nuestra H. Suprema Corte de Justicia, ha establecido que si la resolución dada por la autoridad administrativa, viola en forma directa una garantía constitucional, no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios sino que es procedente la vía de Amparo.

Otro criterio que es importante señalar en relación al tema que nos ocupa, es el referente a que si los recursos administrativos no establecen ningún procedimiento para suspender los efectos del acto, los interesados no están obligados a emplear esa defensa ordinaria, sin que obste que los actos sean constitutivos, declarativos o de la naturaleza que sean, ya que la fracción XV del artículo 73, mencionado no hace distinción ninguna al respecto y no puede en consecuencia establecerse dicha distinción en forma interpretativa, al efecto me permito transcribir la tesis vista en la página 406 del Boletín de Información Judicial año 1957 que a su tenor literal dice:

VIAS GENERALES DE COMUNICACION, LEY DE.- Artículo - -
251 del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, el recurso establecido por el artículo núm. --

251 del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, no establece ningún procedimiento para suspender los efectos de los actos reclamados y esto basta para que los interesados no estén obligados a emplear esa defensa ordinaria antes de ocurrir al Juicio de Amparo: Sin que obste que los actos reclamados sean constitutivos, declarativos o de la naturaleza que sea, porque si la fracción XV del Artículo 73 de la Ley de Amparo, no hace distinción ninguna al respecto, no puede tampoco establecerse esa distinción en forma interpretativa.

En relación al recurso planteado en el artículo 251 del Reglamento al Capítulo de Explotación de Caminos, en donde se señaló que el criterio de la Corte era en el sentido de que no era necesario agotar el recurso ante el C. Secretario de Comunicaciones y Transportes, mi opinión es en ese mismo sentido, diferenciándolo del que se ha señalado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que en este sí se dan todos los supuestos de un verdadero juicio, para que el Tribunal Fiscal de la Federación anule en su caso el Crédito Fiscal que se reclama del particular.

CAPITULO TERCERO

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO

1. EVOLUCION DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO.

Al iniciar estas líneas viene a mi memoria cual difícil ha sido esta larga trayectoria, basada en los antecedentes del Amparo - y a un sinnúmero más de hechos y acontecimientos que conforman nuestra historia y con ello el proceso legislativo de nuestro país y que hoy - podemos conocer y valorar, con la finalidad de perfeccionarlo, para -- lograr de la justicia de este país una realidad.

Por cuanto a la situación del individuo en México, durante - la época aborígen, se puede afirmar que vivió sujeto al despotismo, la hegemonía azteca sometió al vasallaje a los pueblos conquistados, obli - gándolo a pagar muy altos tributos. Existió la esclavitud como Institu - ción reconocida por el Estado, aún cuando no se conocieron procedimien - tos judiciales oponibles a los actos arbitrarios de la autoridad, un - grupo de jueces integrantes del TLATOCAN, estuvo encargado de evitar - actos ilegales al aplicar el derecho en los litigios entre particula - res, además debe citarse al CHINANCALLI, representante del CALPULLI -- especie de tribuno encargado de defender los derechos de la comunidad. Finalmente es significativo el hecho de que cuando el Jefe del Estado, el TLACATECUTLI, salía a campaña, dejaba el poder temporalmente en ma - nos del Juez Supremo el CIHUACOATL, vestigio de un principio de supre - macía judicial

Otro vestigio del Juicio de Amparo en la época Pre-hispánica lo encontramos en el libro El Juicio de Amparo del Maestro Ignacio Bug - goa, cuando hace referencia a lo asentado por Ignacio Romerocargas - - Iturbide, señalando que cree haber descubierto en la Organización Juri - dico Política de los pueblos de Anáhuac un antecedente del Amparo a -

través del funcionamiento de un tribunal llamado "de principales" o -- sea, de TECUHTLIS y GOBERNANTES" al afirmar que éste tenía asiento en la sala de Tecpan denominada Tecpicalle, casa del señor y de los pillis, donde el Altépetl, asistido de los principales guerreros de los pillis (Consejo de Guerra), recibía quejas e impartía justicia sobre guerreros y gobernantes, de los pillis, juzgando con extrema severidad y de acuerdo con las normas y costumbres de la nación, verdadero tribunal de Amparo contra actos de los funcionarios, de real eficacia entre los indígenas.

En la Nueva España la administración de la justicia tenía -- como matiz fundamental el sistema de fueros, la justicia se ejercía en primera instancia por los alcaldes ordinarios, los cuales en su carácter de jefes de cabildos de la organización municipal, conocían de los casos de mayor cuantía, más arriba de ellos estaban los alcaldes ordinarios o corregidores que conocían de juicios civiles o penales de mayor cuantía, todos los casos se trataban ante los alcaldes y podían -- alzarse por apelación ante la Audiencia, esta era el Supremo Tribunal de la Administración de la Justicia en la Nueva España, todas las causas civiles o penales, venían en grado de apelación a la Audiencia y -- la mayor parte de los casos que eran vistos en primera instancia, en -- las Audiencias lo eran por razón del fuero, por la cuantía del negocio o por su naturaleza, todos los negocios convergían a la Audiencia de -- México, salvo algunos casos sumamente privilegiados eran remitidos al Consejo de Indias en última instancia.

Los poderes de la Audiencia se infiltraban en todos los órganos de la administración, protegían a los particulares ejerciendo fun-

ciones de poder moderador contra las arbitrariedades del Virrey y cuando se trataba de un caso de difícil reparación se paralizaba el procedimiento y se suspendía el caso, hasta que se resolvía por la propia Audiencia si era correcto o no el acto del Virrey, todo lo que aconteció en la colonia era controlado por la Audiencia por encima del Virrey-estaba la Audiencia. (*)

En las Leyes de las Indias, encontramos también la recopilación de diversas disposiciones en donde en el libro segundo, título 15 que habla de las audiencias y cancellerías reales concede en la ley -- 35 "que los que agraviaren de lo que el Virrey o Presidente proveyere en gobierno, deben de apelar en la audiencia". Las Leyes de la Nueva España bajo el régimen de una monarquía tenían lineamientos bien definidos, que hicieron que los derechos de los súbditos fueren garantizados y tomados en cuenta y en la Nueva España había dos audiencias, una en México y otra en Guadalajara (la de la Nueva Galicia).

En las leyes de Estilo, supletorias de la legislación para las colonias se estableció una jerarquía que el juez debería respetar al aplicar el derecho, de acuerdo con las siguientes reglas, primeramente debe recurrir al derecho natural, en seguida a las costumbres -- razonables, entendiéndolo por ellas las que no se oponen a la ley natural, por último debe atenderse a la ley escrita, cuando ésta contrariaba o bien a las costumbres o bien a los principios de derecho natural, no debía aplicarse.

Cuando se cometía un agravio, el quejoso podía apelar ante -

(*) El Amparo. Fernando Iyáñez. México 1956. pag. 12.

el Rey haciendo valer los recursos OBREPCION o SUBREPCION. El primero se interponía si el acto se fundaba en una errónea afirmación y el segundo cuando el acto se realizaba sin conocer toda la verdad sobre el mismo, de acuerdo con la ley 22, del libro primero de la recopilación de las Leyes de Indias, se mandaba suspender el acto impugnado por - - Obrepción o Subrepción, en tanto se determinaba si al agraviado le - - asistía o no la razón.

No sólo podemos mencionar el recurso de incompetencia constitucional como antecedente del Juicio de Amparo durante el virreynato, sino que debe agregarse al llamado recurso de fuerza, creado en 1589 - en la época de Felipe II, con el propósito de delimitar la jurisdicción entre los tribunales eclesiásticos y los civiles. Conocía del recurso la audiencia y ordenaba al tribunal incompetente, se abstuviera de conocer del negocio.

MEXICO INDEPENDIENTE.- Durante la lucha de Independencia, - el Cura Hidalgo, abolió la esclavitud, teniendo en cuenta la libertad y la igualdad del hombre. Después de su muerte, Morelos continuó el movimiento de emancipación y se instaló el Primer Congreso Mexicano, el de Chilpancingo, que como fruto de sus deliberaciones aprobó la Constitución de Apatzingán. En ella se consignaron la libertad, la igualdad, el derecho de todos los hombres a la propiedad y a la seguridad conforme se lee en el artículo 24 en adelante, siendo notable la enumeración de estas garantías, si se tiene en cuenta que los legisladores que - - crearon nuestras cartas subsecuentes, no continuaron la tradición iniciada por la Constitución de Apatzingán y se abstuvieron de legislar - en materia de derechos del hombre, hasta que la Constitución del 57 -

proclamó un catálogo, siguiendo la tradición francesa

La Constitución de Apatzingán, si bien es cierto que consagró algunos derechos inherentes al hombre, no previó los medios procesales para su protección, aún cuando estableció la garantía de audiencia en su artículo 31 en el cual se dice "Nadie debe ser juzgado ni --sentenciado, sino después de haber sido oído".

A la caída de Iturbide se estableció la República y se aprobó la primera Constitución Federal, expedida el 4 de octubre de 1824. Según ella, la Nación adoptó la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular. Aún cuando no previó ningún recurso específico -- para que el particular pudiera oponerse al poder y se defendiera de -- sus actos arbitrarios, se consagró en el artículo 137, Frac. V, inciso VI, la siguiente importante facultad de la Suprema Corte de Justicia - "Conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevengan por la ley", de esta manera se estableció un control-constitucional en manos del Poder Judicial, que no tuvo vigencia por - no haberse expedido la ley reglamentaria respectiva.

Después de una serie de levantamientos en favor del centralismo, se cambió la forma de gobierno de Federal a Central por virtud de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, documento que creó además de los tres poderes clásicos el poder conservador, compuesto de 5 - - miembros con este sistema se consagró la supremacía constitucional por medio de un poder político, ya que el cuarto poder conservador vigilaba a los otros 3 poderes y los obligaba a cumplir la Ley Suprema. Al - constituirse dicho poder, se le confieren amplias facultades, de acuerdo con el artículo 12, Fracs. I, II y III, de la segunda Ley Constitucional, podía anular leyes y actos del Poder Ejecutivo, del Judicial o

del Legislativo, cuando fueren inconstitucionales. Así también podía declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, en el caso de usurpación de facultades. Estas resoluciones se dictan a petición de autoridades en el llamado sistema de control de la Constitucionalidad de las leyes o actos por órgano esencialmente político.

ANTECEDENTES DEL AMPARO.- A mediados de 1840, se nombró una comisión revisora encargada de proponer modificaciones a la Ley Constitucional, lo que aprovechó José Fernando Ramírez, integrante de esa comisión, con el fin de presentar un voto particular, en el cual critica el papel reservado al Poder Conservador y propone en sustitución a la Suprema Corte de Justicia como encargada, mediante el funcionamiento de un recurso, de la vigilancia del cumplimiento de la Carta Magna. Es probable que el autor del voto se inspiró en el sistema norteamericano de vigilancia constitucional y al recurso ideado lo llamó "RECLAMO".

Fue en la Constitución Yucateca de 1840, donde Manuel Crescencio Rejón, estableció por primera vez, un control de la Constitución en manos del Poder Judicial, que marca un antecedente directo del posterior Juicio de Amparo, la ley fundamental de ese Estado, además de enumerar los derechos propios del ciudadano, como son entre otros, la libertad de pensamiento, de religión, de imprenta y de señalar las garantías específicas para el acusado de algún delito, previó un procedimiento judicial destinado a vigilar el ejercicio de esos derechos al que denominó "AMPARO". De tal manera quedó establecida que el Tribunal Superior de esa Entidad Federativa, Intervendría, a instancia de parte interesada, contra actos del Gobernador o de la Legislatura Local que entrañaran violaciones a la Constitución del Estado, a los - -

Jueces del orden común se les concedió jurisdicción para conocer de -- los amparos contra actos de autoridades distintas de las enunciadas.

En 1842 se formó una comisión encargada de estudiar las re-- formas más convenientes de la Constitución Centralista de 1836. En el proyecto se incluyó un catálogo de los derechos del hombre y el medio procesal de garantizarlos, haciendo intervenir al Poder Judicial, se fijó el término de 15 días contados a partir de la realización del -- acto arbitrario, para que se interpusiera el recurso (artículo 81, -- Frac. I.), se proyectó el control de la Constitucionalidad de las Le-- yes, con intervención de un órgano político (81, Frac. II). En este -- caso, a las Legislaturas de los Estados les competía calificar si la -- ley dada por el Congreso de la Unión, iba en contra de la Carta Magna. En el caso de leyes inconstitucionales aprobadas por las legislaturas de las Entidades Federativas, el examen de la Constitucionalidad lo -- hacía el Congreso, (Artículos 81 Frac. IV y 35 Frac. II).

Mariano Otero, integrante de la minoría autora del proyecto -- antes mencionado, esta vez reforzado con la presencia de Don Manuel -- Crescencio Rejón, lograron influir en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, por virtud de la cual se reimplantó el Sistema de República Federal en México, de los tres se destacó particularmente Otero, -- quien junto con Rejón, se disputa el honor de haber creado el Juicio -- Constitucional de Garantías, que con el nombre de Amparo ha dado relevancia internacional a México en el campo del derecho público. En di-- cha acta constitutiva, se consiguió establecer, en el orden federal el Juicio de Amparo, creándose un sistema mixto de vigilancia de la Supre-- macía Constitucional a través de un órgano jurisdiccional y otro de -- carácter político. Los tribunales de la federación quedaron facultados

para garantizar a los agraviados en sus derechos esenciales y por cuanto al estudio de la constitucionalidad de la ley, se les concedió - - Igual intervención a las Legislaturas Locales y al Congreso Federal.

Otero en 1847, al redactar el acta de reformas, ideó el procedimiento de amparo fundado en las prácticas norteamericanas, pero seguramente muy superior a ellas y mucho más aplicables en nuestro medio. Los Legisladores del 57 tomaron de las actas de reforma la innovación de ampliar el Amparo para los casos de invasión del poder central en la esfera de acción de los Estados y viceversa, con lo que resolvieron el más grave problema de la organización federal. (**)

En consecuencia, nuestro Juicio de Amparo, perfeccionado ya en la Constitución Federal de 1857, adquirió vida jurídica positiva a través de la integración sucesiva de sus elementos peculiares en la obra conjunta de Rejón y de Otero; el primero incumbe el galardón de haberlo concebido e implantado en sus notas esenciales, como institución local, correspondiendo al segundo el honor de haberlo convertido en federal en el acta anteriormente aludida. (***)

Una virtud intrínseca de la Constitución de 1857, fué su título primero, consagrado a la enumeración de los derechos del hombre - como base y objeto de las instituciones sociales, las ventajas del federalismo eran principalmente motivo de simpatía de los hombres públicos o más enterados de los asuntos del gobierno, las garantías individuales no solo caían bajo el alcance de hombres menos ilustrados y por

(*) La Constitución y la Dictadura. Emilio Rabasa. Editorial Porrúa. 3a. Edición 1956. pag. 76.

(***) El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa. 1975. pg. 135.

consiguiente más numerosos, sino que lo hacían sensibles para ellos -- como derechos efectivos, que tenían que invocar con frecuencia; era la parte viva de la Ley Fundamental en relación directa con todas las clases de la sociedad y por medio del Juicio de Amparo, daba a cada persona una prueba de la realidad y de la fuerza del derecho.

La Constitución de 57, no hizo más que influir dentro de los motivos que la querrela individual del Juicio de Amparo, el agravio -- que resulte de una persona a consecuencia de leyes o actos de una jurisdicción que invada o restrinja a la otra, si una ley fundamental -- se aplica en alguna entidad federativa, con menoscabo de su libertad interior, ninguna autoridad puede declararla nula por violatoria de la Constitución pero mediante el Juicio de Amparo, el particular perjudicado por un acto ejecutivo de la ley, por conducto de la Suprema Corte invalida el acto e impide el cumplimiento de la disposición legislativa sin ostentar funciones de supremacía jerárquica, no en virtud de facultades que subordinen a los poderes públicos, sino en nombre de la supremacía de la constitución en el conflicto de leyes.

Así el artículo 101 de la Constitución, consagró la institución del Amparo, dando intervención a los tribunales federales para conocer sobre las controversias provocadas por leyes o actos violatorios de las garantías individuales cometidos por la autoridad, incluyéndose, por primera vez, a la judicial. El artículo sancionado por el constituyente de 56, sufrió en los debates del 28 de octubre, los ataques de Ignacio Ramírez, quien desarrolló la tesis de que solamente la autoridad de la cual emana la ley tiene capacidad constitucional para derogarla, único camino de respetar el principio de división de poderes. Así pues, prevaleció el criterio del constituyente Arriaga y desde en-

tonces el individuo puede intervenir promoviendo el Juicio Constitucional de Amparo ante los tribunales federales, para evitar actos arbitrarios o bien para promover el examen de la constitucionalidad de la - - ley, el cual se hace mediante resoluciones que no tienen carácter general, sino que son aplicables únicamente al caso concreto ventilado. (*)

La primera ley vigente en materia de Amparo, fué la promulgada el 30 de noviembre de 1861, reglamentando el artículo 102 de la Constitución de 1857, en el régimen de Don Benito Juárez, misma que establece tres órganos para conocer del Juicio de Amparo, siendo ellos - los Juzgados de Distrito, los Tribunales de Circuito y la Suprema Corte de Justicia. Instituye como parte en el Juicio al Procurador Fiscal, regulando dentro del juicio los recursos de apelación y de súplica. El Tribunal de Circuito, cuando revoquen o modifiquen la resolución del Juez de Distrito. Sigue la misma tónica de amparar al individuo en el caso especial sobre el que verse la queja, favoreciendo exclusivamente a los que en el litigaron. Regula la formación del derecho público (Jurisprudencia) respetándose en su creación la Constitución, las Leyes que de ella emanen y los Tratados Internacionales.

En el mismo régimen del Presidente Juárez, se promulgó el 20 de enero de 1869 la segunda Ley de Amparo, la cual tiene como características esenciales: establecer la suspensión del acto reclamado, regula la sentencia en última instancia y su ejecución establece sanciones para los órganos encargados del juicio, regula el Amparo contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, excluyendo al poder judicial, la suspensión puede ser otorgada con el solo escrito de demanda cuando sea de -

(*) Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Hugo B. Margain. pag. 52 México 1958.

urgencia notoria, establece la revisión de oficio de las sentencias -- del Juez de Distrito, por conducto de la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito carecen de competencia para conocer del Amparo y solo se ocupan de instruir proceso a los Jueces de Distrito por infracciones -- a la propia ley. (*)

El 14 de diciembre de 1882, es promulgada una nueva Ley reglamentaria del artículo 102 Constitucional, misma que especifica la -- naturaleza del Amparo, regula por primera vez la figura del sobreseimiento, estatuye la procedencia del Amparo en negocios judiciales, en casos urgentes y contra las penas de muerte y destierro procede la --- suspensión de plano y en caso de duda procede la suspensión previo -- otorgamiento de fianza, nace la suplencia del error o ignorancia de la parte agraviada, otorgándose el Amparo por la garantía que aparezca -- violada, aún cuando no haya sido invocada por el quejoso.

El Juicio de Amparo en forma posterior, se reguló por los -- Códigos Federales de Procedimientos Civiles en 1897 y el de 1909, este último trae como aportación a la evolución del Amparo, el sentido de -- estricto derecho en los juicios que emanen del orden civil, donde no -- cabe la suplencia del error en que haya incurrido el quejoso, al citar la ley y cambia el nombre del Procurador Fiscal por el del Ministerio -- Público. Las legislaciones que hemos tratado con antelación se refe--- rían a la Constitución de 1857, es decir a la reglamentación de sus -- artículos 101 y 102 del ordenamiento legal Invocado, mismo que pierde-

(*) Aspectos Sociales de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República (tesis profesional) Luis Arguelles Meraz. UNAM. 1978. pag. 149.

su vigencia con la entrada en vigor de la Constitución que nos rige.

Así pues, al igual que el artículo 101 de la Constitución de 1857, el artículo 103 plasma los casos de procedencia del Juicio de --

Amparo:

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la Autoridad que violen las garantías individuales:
- II.- Por Leyes o actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados, y
- III.- Por Leyes o actos de las Autoridades de éstos que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

Ahora bien el estudio del artículo 107 de nuestra Constitución vigente, podemos concluir que las innovaciones que se prevén por los constituyentes de Querétaro son: Regular definitivamente el Amparo directo que procede ante la Corte (Ahora también ante el Colegiado), con trascendencias definitivas en materia civil y penal, delimita la procedencia del Amparo indirecto (Del que conocen los Jueces de Distrito) a las leyes y todo tipo de actos que no sean sentencias definitivas que resuelvan el asunto en lo principal, hace la oportuna aclaración del Amparo indirecto mismo que, procede contra Autoridades Judiciales por actos fuera de juicio, después de concluido éste: o bien --

dentro de juicio, cuando tuviere sobre las personas o las cosas una -- ejecución de imposible reparación y cuando el Amparo se pida por perso -- na extraña al juicio.

La Ley de Amparo de 1919, derogó tácitamente el recurso de -- casación, al otorgar a la Suprema Corte competencia originaria para co -- nocer en única instancia de los Juicios de Amparo por sentencias defi -- nitivas recaídas en Juicios Ordinarios civiles o penales, establece el -- recurso de Súplica (ya derogado) contrario a la letra y al espíritu -- de los artículos 103 y 107 constitucionales, establece la obligatorie -- dad de la Jurisprudencia de la Suprema Corte en las ejecutorias de Am -- paro y por vez primera el término Jurisprudencia que sustituye al tér -- mino Derecho Público, que se usaba en las leyes anteriores.

La Ley de Amparo vigente, que fué promulgada por Lázaro Cár -- denas el 30 de diciembre de 1935 y publicada en el Diario Oficial de -- la Federación el 10 de enero de 1936, como parte novedosa introduce el -- amparo directo en materia obrera, a fin de que lo conociera la nueva -- sala de la Suprema Corte, su principal objetivo fue corregir los defec -- tos técnicos en el Amparo e impedirse el abuso del juicio.

Dentro de las diversas reformas que ha tenido la Ley de Ampa -- ro, resaltan por su importancia la suplencia de la queja en materia de -- trabajo y agraria, así como las formalidades esenciales en el Juicio -- formulado por los núcleos de población ejidal.

De esta forma he hecho una relación sucinta de algunos de -- los principales acontecimientos que dieron origen al Juicio de Amparo, -- orgullo de la Legislación Mexicana, iniciando el estudio de las formas -- de control constitucional.

2. EL AMPARO COMO MEDIO PROTECTOR DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA LEGALIDAD

El Juicio de Amparo tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, extendiendo su tutela a toda la Constitución a través de la Garantía de Legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Es cierto que esta tutela se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, pero también es verdad que al preservar dicho interés, mantiene y hace respetar el orden constitucional, de ahí que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables que integra la materia esencial del Juicio de Amparo.

El artículo 14 Constitucional, en sus párrafos tercero y cuarto, indirectamente ha ensanchado la Teleología del Amparo al consagrar la garantía de legalidad en asuntos penales y civiles - - - - (LATO SENSU), respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control, de conformidad con la Frac. 1, del artículo 103 de nuestra ley fundamental vigente. Por consiguiente, de esta manera el Amparo no sólo tutela el régimen constitucional en los casos previstos por este último precepto, sino que su objeto preservador se extiende a los ordenamientos legales secundarios, de esta suerte los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte al conocer de los juicios respectivos, ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas. (*)

(*) El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa 1977. pag. - 149.

Al conocerse el efecto, de los Amparos promovidos contra sentencias penales, civiles (LATO SENSU), administrativas y las que se -- dicten en asuntos de trabajo (LAUDOS), por violaciones a leyes de pro-- cedimiento o de fondo, propiamente se estudia el problema jurídico -- planteado en relación con las normas que rigen la materia en la cual -- se interpone, estableciendo el consiguiente control. Por tanto al ejercer el control de la legalidad mediante el conocimiento jurisdiccional de los Juicios de Amparo, se salvaguardan las garantías individuales -- dentro de las cuales se encuentra la de legalidad plasmada en los pá-- rrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14. Ahora bien no sola-- mente el artículo 14 constitucional opera la ampliación teleológica -- del Juicio de Amparo, sino también el 16 en su primera parte que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles-- o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad -- competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Así pues, el Juicio de Amparo protege tanto la Constitución-- como la legislación ordinaria en general y es por ende no solo un re-- curso (LATO SENSU) constitucional, sino un recurso extraordinario de -- legalidad. A través de este último aspecto podía suponerse que el Amparo se ha desnaturalizado, es decir que ha desviado su esencia consis-- tente en tutelar únicamente el orden constitucional, y hay quienes -- afirman que se ha convertido en un mero recurso de legalidad que ya no tiende a preservar la Constitución, sino las leyes secundarias, sustan-- tivas o adjetivas contra las sentencias definitivas civiles, penales -- y administrativas o contra laudos arbitrales por indebida o inexacta -- aplicación legal; pero no debe llevarnos al extremo de considerar al -- Amparo como una institución jurídica degenerada; lejos de ello, como --

dice brillantemente el Maestro Burgoa, ha asumido la moralidad de recurso extraordinario de legalidad, conservando por otra parte su carácter de medio de control constitucional ya que no sólo ha descendido al rango en que lo coloca nuestra Ley Suprema, sino que ha complementado y por tanto se ha perfeccionado. Considerándolo como un verdadero medio defensivo de la Constitucionalidad de los actos emanados de la autoridad.

A través del control de legalidad se establece que cualquier acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita -- o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse y al contravenir la ley secundaria al orden constitucional, viola de modo concomitante dicha garantía, haciendo procedente el amparo, cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad en general, se traduce en la circunstancia de que antes de su interposición, deben promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa de que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto -- de autoridad que lo agravien (PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD).

Lo que en un principio al formular mi temario me pareció fácil establecer la procedencia del Amparo como medio protector de la -- Constitucionalidad y la Legalidad, disipé mis dudas en la diferenciación tan clara que hace el Maestro Burgoa, para señalar que el Amparo como medio protector de la legalidad, opera exclusivamente a través -- de las disposiciones previstas en nuestros artículos 14 y 16 constitucionales, sujetando a la autoridad jurisdiccional a revisar los actos derivados de las leyes secundarias, a fin de que se ajusten estrictamente a lo que prevén y establecen las normas al caso concreto; dando

como resultado que la procedencia del Amparo sólo podrá ser factible - si se trata de una indebida e inexacta aplicación de la norma aplicable.

Los sistemas de control o preservación del orden constitucional, se establecen según los tratadistas en el ejercicio por órgano político o por órgano jurisdiccional. Así pues el sistema de control constitucional por órgano político, dentro del cual podemos catalogar el jurado constitucional ideado por Sieyes y al obninado poder conservador de la Constitución Centralista de 1836, generalmente revela la existencia de un cuarto poder al cual está encomendada la protección del orden establecido por la Constitución.

Las consecuencias prácticas que se derivan de un régimen jurídico en donde impere el sistema de control constitucional por órgano político, consiste precisamente en provocar, dada la forma en que procede éste, una serie de pugnas y conflictos entre las distintas autoridades, originando así el desquiciamiento del orden legal y el desequilibrio entre los poderes del Estado, como sucedió en la Constitución de 1836.

El ejercicio del sistema de control por órgano jurisdiccional, puede asumir dos formas: por vía de acción o de excepción; en el primer caso su funcionamiento se desarrolla en forma de verdadero proceso judicial, con sus respectivas partes integrantes y persigue como objetivo la declaración de su inconstitucionalidad que deba dictar una autoridad judicial distinta de la responsable, en el régimen de control por vía de excepción la impugnación de la ley o acto violatorio no se hace directamente ante la autoridad judicial distinta, sino que-

opera a título de defensa en un juicio previo en el que uno de los litigantes invoca la ley que se considera inconstitucional.

El problema de autocontrol de la constitucionalidad está íntimamente ligado al principio de la supremacía constitucional, es decir si la Constitución es la Ley Suprema, si todas las leyes secundarias sin excepción, deben ceñirse a sus disposiciones o al menos no deben contravenirlas, dicho principio se haría nugatorio en caso de que las autoridades estatales prefiriesen aplicar, en el desempeño de sus funciones específicas, la norma infractora sobre el mandato de la ley fundamental, surgiendo sólo la posibilidad de invalidar el acto aplicativo correspondiente mediante el fallo que respecto a la controversia que por ello se suscitase pronunciara EL PODER JUDICIAL FEDERAL. Por otro lado, la facultad por estimar jurisdiccionalmente a una ley como contraria o conforme a la Constitución Federal, y específicamente a los preceptos de ésta, que consagran las garantías en favor de todo gobernado, incumbe a los Tribunales de la Federación dentro del Juicio de Amparo.

La doctrina y especialmente algunos autores mexicanos, aducen otros sistemas de protección constitucional, considerándolo como tipos distintos de los genéricos que hemos estudiado, o sea el político y el jurisdiccional, incluyendo en la clasificación correspondiente, instituciones o medios que en puridad jurídica no son de control de la Constitución, aunque propendan a preservarla preventivamente, el maestro Héctor Fix Zamudio mismo que es tratado en el libro de Lecciones de Garantías y Amparo por su autor Juventino V. Castro, al respecto nos dice:

Que el factor que verdaderamente permite la defensa constitucional es el jurídico, que no es más que el establecimiento de un sistema normativo que indica con precisión las acciones procesales que deben utilizarse cuando aparecen las violaciones constitucionales; los órganos ante los cuales puedan plantearse los reclamos; los titulares de dichas acciones; los procedimientos para plantear el conflicto constitucional y los medios que se proporcionan a los órganos públicos, para hacer cumplir las resoluciones definitivas, que emitan con respecto al planteamiento constitucional y que permitirán restaurar el orden constitucional quebrantado.

Ahora bien, el maestro Fix Zamudio señala que el Amparo no es el único proceso que pretende la defensa constitucional.

A este último respecto Héctor Fix Zamudio nos recuerda que la jurisdicción constitucional mexicana, comprende cuatro garantías jurisdiccionales que conforman a su vez, cuatro procesos diversos y que son los siguientes:

a).- El primero que tiene carácter de "represivo", es conocido como juicio político o de responsabilidad, y que se refiere a las responsabilidades oficiales o políticas de los altos funcionarios, independientemente de su responsabilidad penal.

Este proceso tiene su origen en el IMPEACHMENT anglosajón, con antecedentes en los Juicios de Residencia de la época colonial, y está reglamentado por el artículo III de la Constitución.

b).- El proceso establecido por el artículo 105 de la propia Constitución, que de acuerdo con la terminología de CARL SCHMITT, puede calificarse de "litigio constitucional", y que se refiere a las -

controversias entre dos o más Estados, o entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; a los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; y a los conflictos en que la Federación sea parte.

c).- El proceso de amparo, consignado en los artículos 103 y 107 Constitucionales, y que se contrae a toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

En opinión de Fix Zamudio, el amparo constituye la garantía jurisdiccional de mayor eficacia, y casi la única de aplicación práctica en nuestro sistema constitucional.

d).- Por último, un proceso también de carácter represivo, establecido por el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución y según el cual la Suprema Corte de Justicia, tiene la función de investigar, como una especie de juez instructor, pero sin que formule resolución sobre cualesquiera de estas cuatro cuestiones: la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; algún hecho o hechos que constituyan una violación de alguna garantía individual; la violación del voto público; o algún otro delito castigado por la ley federal. El resultado de las investigaciones debe comunicarlo la Suprema Corte de Justicia o autoridad diversa, que es la que debe pronunciar la resolución que corresponda. En estudio distinto se ha llegado a denominar este procedimiento con el título de OMBUSMAN JUDICIAL, por la similitud que tiene con el OMBUSMAN PARLAMENTARIO, de origen sueco.

Pese a estas ideas, soy del criterio sostenido por el maestro Burgoa, cuando afirma que si bien es cierto hay diversos medios de prevención protectora de la Constitución o de la responsabilidad de -- funcionarios públicos. Lo primero no debe ser conceptuado como de control constitucional estricto, porque se ejercitan sin que la Constitución haya sido violada y lo segundo, teniendo simplemente a sancionar a su autor.

Debo insistir en que mi modesta opinión, sostiene que los -- sistemas de control son aquellos en que los órganos del Estado, prescindiendo de su naturaleza intrínseca, tienen atribuciones para anular leyes o actos de autoridad contrarios a la Constitución, sin que tales sistemas se manifiesten en un conjunto de facultades en favor de ciertas autoridades o funcionarios públicos que tiendan a asegurar su cumplimiento u observancia, pero sin invalidar acto alguno del poder público.

CAPITULO CUARTO

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

INTRODUCCION

En el lenguaje usual, garantía es todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa o llana o supeditada a la satisfacción de algún requisito. Esa connotación expresa también el carácter de la garantía respecto -- de un acto principal e incluye los dos aspectos de la garantía, uno en interés de quien ofrece, y otro en interés de quien acepta.

La garantía conforme a nuestra Constitución, comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por el otro, en la necesidad de que las personas no sean --- atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.

Así pues, la garantía es realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son -- los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; estos, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultados de actuar o disfrutar, y garantías que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos - derechos.

Se ha señalado anteriormente que el Juicio de Amparo, es el medio por el cual pueden evitarse actos arbitrarios y leyes contrarias a la Ley Fundamental. La aspiración de un estado de derecho, encuentra su más firme apoyo en la creación del Juicio de Amparo, merced al cual

los jueces obligan a las autoridades a respetar la integridad de la --
Constitución.

En la parte dogmática de nuestra Carta Magna, se enuncian- -
los derechos substanciales de la persona humana, cuyo desconocimiento-
por parte de la autoridad, provoca el acto arbitrario, lo que da ori--
gen a la defensa del derecho violado, a través del Juicio de Amparo.

Las garantías individuales establecidas en la Constitución,-
representan la herencia más preciada del Derecho Público, legada por -
las generaciones pretéritas, que supieron no sólo luchar, sino también
en la hora del triunfo contra las disposiciones del estado arbitrario,
plasmarse en normas jurídicas indiscutibles los derechos conculcados y -
otorgar, además los procedimientos indispensables para hacerlos efectiv
vos.

Al tratar la protección de las garantías individuales, por -
conducto del Juicio de Amparo, tiene la finalidad de hacer un paréntesis
sobre lo que he tratado anteriormente, a fin de resaltar que el --
Juicio de Amparo protege al individuo por violaciones a las garantías-
Individuales y si bien es cierto que no trataré la totalidad de los dere
chos consagrados y plasmados en los primeros 29 artículos de nuestra
Constitución, ni menos aún las garantías sociales por no ser materia -
del estudio emprendido. Sólo me avocaré a las que tengan relación con-
la procedencia del amparo en materia del tema que se trata.

Es importante señalar, que las garantías no solo protegen a-
los individuos, sino que ahora comprenden también a las personas mora-

les de derecho privado y aún en ciertos casos a las de derecho público, por lo tanto, en mi opinión, ya no deben ser designadas como garantías individuales, sino más bien como garantías constitucionales o de derecho público.

Además, es necesario hacer mención en que después de la Primera Guerra Mundial, viene un conjunto de Constituciones, encabezado precisamente por la Constitución Mexicana, de la que forma parte también - la Alemana de Weimar, la Soviética, la Española de la República, en que no solo se atiende a lo que había sido la finalidad clásica de las Constituciones Racionalistas, esto es, la organización del Estado, la distribución de poderes, los derechos individuales, sino los derechos sociales y el papel del Estado en la economía. Son las Constituciones que también se han llamado Constituciones pragmáticas y que en México conocemos como el producto de la filosofía del Constitucionalismo Social.

Las Constituciones pragmáticas como su nombre lo indica, buscan adelantarse a la configuración del país, establecer una especie de plano regulador por el que habrá de desarrollarse, pero atentas a la realidad política, económica y social del pueblo, buscan no solo organizar la división de poderes, las libertades individuales, el sistema de distribución de competencias, sino como ejercer esos poderes hacia donde orientar esas libertades para que no queden en una expresión formal y por eso la Constitución Mexicana es la primera en la creación, en el reconocimiento de los llamados derechos sociales. (*)

En mi opinión, debe haber diferencia entre lo que se entiende por garantía individual y garantía social, dada la propia estructura --

(*) Temas Constitucionales. Mario Moya Palencia. UNAM. 1978. pág. 24.

de nuestra Constitución y al efecto, para clarificar este tema, diré - que en la primera el derecho público regula las prerrogativas inherentes a la persona humana como tal y por cuanto se le considera individualmente integrante de la Sociedad y del Estado. En la segunda, o sea la garantía social, el Estado se regula y se protege a sí mismo, al garantizar directamente ciertos derechos de colectividad específicas que son fuerzas constitutivas del propio poder estatal.

Así por ejemplo, la declaración en el sentido de que está -- prohibida la esclavitud en México, (Art. 2 de la Constitución) resulta tan general que representa que todo individuo, es libre por el solo -- hecho de encontrarse en la República, pues se refiere a todos y cada -- uno de los individuos.

Sin embargo, cuando nos referimos a los obreros y jornaleros (Art. 123 Constitucional), estamos precisando a determinado tipo de individuos y no a todos los individuos, por cuanto a que se restringe -- tan solo a los trabajadores, los cuales constituyen una clase social -- específica.

En resumen las garantías del hombre, consagradas en los primeros 28 artículos de nuestra Constitución son derechos subjetivos, -- absolutos y públicos, siendo la institución del Amparo el instrumento-protector de esos derechos, teniendo como base el agravio, que consiste en la violación por parte de la autoridad, de una forma fundamental. Es por ello que a continuación mencionare las Garantías de Igualdad, - Libertad y Seguridad Jurídica, mismas que guardan íntima relación con el tema que se trata.

1.- GARANTIAS DE IGUALDAD

Uno de los principios rectores que sostiene las garantías -- consagradas en la Constitución, es el principio de igualdad establecido en los artículos primero y cuarto, que serán materia de estudio en esta tesis, independientemente de la relación directa que se guarda -- con los artículos 2, 12 y 13 de nuestro Código Fundamental.

En México todos los humanos somos iguales, en el sentido de que tenemos igual capacidad jurídica, iguales derechos al respecto de nuestras personas y nuestros bienes e igual oportunidad teórica de -- subsistir, de actuar y de prosperar. Esto es entre los habitantes de -- nuestro país, no hay esclavos tampoco nobles, ni plebeyos, ni vasa---- llos sometidos a otro hombre por razones de nacimiento, tampoco hay -- privilegios personales por razón de sangre o de servicios. (*)

La igualdad no es por sí sola una garantía, de modo que la -- saludable importancia de la igualdad depende de su relación con las -- leyes y con las instituciones liberales que no garanticen el goce de -- los bienes que cardinalmente derivan de los derechos absolutos, que la naturaleza otorga a todo hombre sin distinción, de este modo al considerar a la igualdad como una garantía individual general y común a todos los hombres indistintamente, sean nacionales o extranjetos, debe -- decirse que es el derecho que todos los hombres tienen para ser juzgados por las mismas leyes que constituyen el derecho común, fundado sobre reglas generales y no sobre prescripciones excepcionales de puro -- privilegio.

(*) Luis Bazdresch, Curso Elemental de Garantías Individuales. Editorial Jus, S.A., Primera Edición. pag. 126.

Es pues en suma, la Garantía de Igualdad, aquella de la que todo individuo goza de los derechos subjetivos públicos, independientemente de sus características congénitas o adquiridas.

ARTICULO 10. CONSTITUCIONAL.

Este precepto dice "En los Estados Unidos Mexicanos todo -- individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las - cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en - las condiciones que ella misma establece". De lo anterior se induce - que al señalar todo individuo, se refiere a nacionales y extranjeros, - bien sea personas físicas o morales, teniendo a la vista nuestra pri - mera relación con el tema que se trata, ya que el artículo 152 de la - Ley de Vías Generales de Comunicación, establece que las concesiones - para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal, sólo - podrán otorgarse a mexicanos por nacimiento de lo cual se concluye -- que la restricción que se establece parte de una ley reglamentaria -- y no de una prohibición establecida en la Constitución.

Dicho precepto es contrario a los principios establecidos - en la Ley Suprema, en virtud de que el citado artículo 152 establece - una prohibición a los extranjeros y mexicanos por naturalización para - ser concesionarios del Servicio Público Federal de Autotransporte, -- por lo que se violan los derechos fundamentales que en su favor esta - blece el artículo 10. de la Ley Suprema.

Esta tesis se ve reforzada por lo establecido en el Artícu - lo 27 de la misma Constitución, que señala la forma para adquirir el - dominio de las tierras y aguas de la Nación, estableciendo el crite - rio de que solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y -

las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de -- las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

De lo anterior, puedo concluir diciendo que la constitución no establece restricción alguna para adquirir concesión a los mexicanos por naturalización reservándose la facultad en el caso de extranjeros.

ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL

Solo nos habremos de referir a la primera parte de este precepto cuando dice: "El varón y la mujer son iguales ante la ley". De lo anterior se deduce que el hombre y la mujer tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones, por lo cual la mujer puede ser sujeta de todas las prerrogativas que se establecen dentro de las vías generales de comunicación, como en el caso de ser concesionaria del Servicio Público Federal de Autotransporte, las limitaciones de la mujer se derivan de la costumbre por señalar un ejemplo: es decir la falta de -- acceso a diversas fuentes de trabajo complementarias de los servicios que presta el Autotransporte Federal, así encontramos que si bien la ley no prohíbe tampoco se da el caso de que la mujer pueda conducir -- vehículos automotores de carga o de pasaje que circulen en carreteras federales, esta limitación no surge de la ley, sino su fuente se esta-

blece en la tradición y las costumbres. Hecho que se ha superado en la ciudad de México, en donde esta actividad es desarrollada por mujeres con igual eficacia y atención.

2.- GARANTIAS DE LIBERTAD.

La libertad puede interpretarse a una bella frase de Don Quijote de la Mancha que aparece en el libro (*)y que dice "Libertad, Sancho, es uno de los preciosos dones que a los hombres dieron los cielos. Con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida"

La libertad consiste en la falta de traba o de presión, que nos deje enteramente dueños de nuestros propios actos, la libertad en su sentido más general es la facultad de hacer o de no hacer todo aquello que en voluntad nos venga (concepto amplio de la libertad).

Pero como se ha señalado, la libertad individual es un derecho que consiste en la facultad de hacer todo aquello que no perjudique los derechos de otro, ejercidos de hecho en forma definida y garantizada por la ley. De lo anterior se induce que la libertad consiste en el derecho de hacer todo aquello que la ley no nos manda ni tampoco nos prohíbe, de este modo, será siempre un atentado contra la libertad individual todo acto del individuo o de la autoridad que tienda a obligarnos a hacer lo que la ley no mande o a omitir aquello que la ley no prohíba.

(*) Francisco Ramírez Fonseca. Manual de Derecho Constitucional 2a. - Edición (1981) pag. 27.

Surge todavía una segunda cuestión, y es la de si la ley debe establecer el principio general de que la libertad tiene por límite el derecho de tercero garantizado por ella. Planteada así la cuestión, debe resolverse en el sentido de que el derecho genérico de libertad cesa, en el punto en que venga a herir un derecho especial del individuo y con mucha más razón cuando la libertad individual en su desarrollo práctico, viniera a entorpecer el derecho colectivo de la sociedad. (*)

ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL.

Este precepto consagra la libertad de trabajo y a la vez con tiene sus limitaciones, señala que toda persona podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, cuando no lo sea el Estado debe intervenir apoyado en una norma legal que justifique la restricción de la libertad individual, si en el ejercicio de la libertad de trabajo se perjudican derechos particulares, se requiere una sentencia judicial que lo prohíba, si se afectan intereses sociales el Estado puede restringir la actividad individual por virtud de una resolución administrativa, por tanto, se puede afirmar que existe una amplia órbita de libertad de trabajo en favor del individuo, restringida por la ley cuando dicha actividad viola algún derecho consagrado expresamente en nuestra Legislación.

Dicho artículo Constitucional, en la segunda parte de su primer párrafo dice:.....El ejercicio de esta Libertad, sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de --

(*) Isidro Montiel y Duarte. Estudio sobre Garantías Individuales. - - Editorial Porrúa. México 1972. pag. 106.

tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...." Esta -- parte del artículo nos da la pauta de como puede impedirse la libertad de trabajo, al decir que por determinación judicial o por resolución gubernativa, en ambos casos se trata de autoridad constituida y reconocida por la Constitución e impone como requisito para que se vea la libertad plasmada en el artículo, el que se ataquen los derechos de -- tercero o que se ofendan los derechos de la sociedad. A primera vista nos da la impresión este artículo de que se encuentra en contradicción en sus dos primeros párrafos ya que el primero de los mismos, dice que toda persona es libre de dedicarse a la profesión, oficio, actividad, etc., que mejor le plazca siendo lícita y entendemos por licitud la -- actividad que concuerde con las leyes de orden público y las buenas -- costumbres, sin embargo en el segundo párrafo del mismo artículo nos dice que sólo podrá vedarse dicha libertad cuando se ataquen los derechos de tercero o los derechos de la sociedad.

La primera parte del artículo es meramente enunciativa, diciéndonos en que consiste el derecho plasmado en el mismo y como limitación a dicho derecho, que se ejercite éste en forma lícita; por lo -- que, la actividad permitida será aquella que se ajuste al molde de -- la licitud y de la actividad contraria al derecho consagrado a la Constitución, será la que rebasa los límites de la licitud para penetrar -- en el campo de la ilicitud, así la actividad ilícita será aquella que no se ajuste al supuesto del artículo cuarto y se determinará en el -- momento en que se violen las leyes del orden público y las buenas costumbres y con la violación de estas normas, se estará afectando bienes e intereses de diversa índole, desde los del simple particular, hasta-

los del Estado mismo; así con base en el artículo 17 que nos dice: -
"....Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer
violencias para reclamar sus derechos....", se infiere que si a nadie
está permitido hacerse justicia por su propia mano es con el fin de --
evitar las venganzas de tipo privado que alteran el orden público y --
que el Estado tiene la obligación de guardar por todos los medios a su
alcance, por lo que podemos decir, que la conducta ilícita en el ejer-
cicio de la libertad de trabajo sólo puede ser calificada y sanciona--
da por las autoridades estatales establecidas al respecto, aunque en -
momento dado, la conducta ilícita afecte a un determinado particular o
particulares, éstos no están en posibilidad de coartar o impedir el --
libre ejercicio de la actividad que se esté ejercitando; aunque por --
medio de esta actividad se abuse del derecho. De lo anterior tenemos -
que inferir, que en caso de que cualquier derecho otorgado, consagre -
al mismo tiempo los límites al mismo, los cuales no deben ser rebasados
por los sujetos en el momento de ejercer el derecho de que se trate; -
el Estado debe procurar prever a que autoridad corresponde sancionar-
al infractor, así como la sentencia que debe imponerse. En este caso,-
la segunda parte del artículo cuarto nos dice que la sanción al que --
abuse del ejercicio del derecho que el artículo concede, es que se ve-
de la libertad consagrada, señalando al mismo tiempo los órganos que
deben aplicar la sanción, al señalar a dos clases de autoridades con -
la misma facultad, para vedar el ejercicio del derecho, no se le seña-
la para que en forma indistinta sea una o la otra la que coarte el de-
recho, sino que crea dos clases de violación, siendo competente para -
ver de ellas, una cada autoridad y así nos dice: "....Sólo podrá ve-
darse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de ter

zero, o por resolución gubernativa, cuando se ofenden los derechos de la sociedad....". La primera hipótesis se encuentra condicionada a lo siguiente:

1.- La conducta de un sujeto ejercitando el derecho de la libertad de trabajo que le concede el artículo quinto constitucional.

2.- Que dicho sujeto rebase los límites que el mismo derecho le concede, convirtiéndose su ejercicio en un abuso del derecho.

3.- Que con dicho ejercicio excesivo del derecho, se lesionen los intereses de otro y otros sujetos considerados como terceros.

4.- Que el sujeto o sujetos lesionados en sus derechos, reclamen ante la autoridad judicial, que se les garantice la seguridad y estabilidad de sus derechos, que no deben ser afectados por la conducta de otros sujetos.

Una vez realizados estos supuestos, el juzgador estará en condiciones de imponer la sanción que corresponde al caso y será, el que se vede el derecho indebidamente ejercitado y sólo se vedará, para retrotraer dicho ejercicio dentro de los límites concedidos.

La segunda hipótesis se condicionará a lo siguiente:

1.- El ejercicio de la libertad de trabajo por un sujeto, que dicho ejercicio rebase en igual forma los límites, dentro de los cuales es legal su ejercicio.

2.- Que al rebasar dichos límites se ofendan los derechos de la sociedad.

3.- Que dichos derechos de la sociedad, se encuentren especificados en normas jurídicas expedidas por el Poder Legislativo y --- con vigencia en el momento de su violación.

4.- Que dichas normas faculten a determinado o determinados- órganos gubernativos, a efecto de hacerlos efectivos.

5.- Que el órgano u órganos competentes al caso, tengan conocimiento, de que un sujeto o sujetos determinados, abusando del derecho que la Constitución les concede para ejercitar libremente la libertad de trabajo, está ofendiendo los derechos de la sociedad con su conducta.

Solo entonces, la autoridad gubernativa estará en posibilidad de vedar el ejercicio que se haga rebasando los límites demarcados por el artículo quinto, y en igual forma que con la autoridad judicial la veda del derecho por lo que hace a su ejercicio, sólo será, hasta - encuadrarlo dentro del límite que la Ley le concede.

Para llegar a esclarecer esta cuestión, y dilucidar cuáles - son las leyes de interés público y manifestándose que dichas leyes - - están integradas por todas las del derecho público, además por aquellas del derecho privado que protegen a terceros, con el fin de que -- éstos no sufran perjuicios por los actos en los que no tomaron parte, - también se mencionó que las leyes del derecho público tienden a proteger los intereses de la colectividad, así como el encauzar y organizar al Estado mismo y de ahí, la necesidad de que los particulares acaten y respeten forzosamente dichas normas; porque en ellas, están representados los intereses de cada uno y de todos a la vez, sin ser privativos en forma personal de ningún sujeto. Por lo que podemos asegurar, -

que los derechos de tercero y los de la sociedad a que se refiere la segunda parte del artículo quinto de la ley fundamental, es la ampliación necesaria y contingente a la idea plasmada en el primer párrafo del mismo artículo, al mencionar la idea de conducta ilícita; además - para completar la norma señalada en esa primera parte, es la segunda, la que fija la sanción de tipo general que debe imponerse al que se comporte ilícitamente en el ejercicio del derecho de la libertad de trabajo consagrada, esta sanción será constitucional, dado que, al ejercer el derecho a que me vengo refiriendo, puede muy bien llegarse a rebasar sus límites y caer en el terreno de lo ilícito, en primer término se estará violando la Constitución en este aspecto; pero también, la ilicitud consiste en violar leyes de orden público y las buenas costumbres, en este segundo aspecto, puede llegarse a violar preceptos en especial contenidos en otros ordenamientos legales, que también tengan alguna sanción especial para el caso de su violación - y como ejemplo basta citar, que el conjunto de leyes penales, forma un todo armónico y que la legislación penal perteneciendo en su totalidad al derecho público, nos dará como consecuencia, que a la violación de cualquiera de sus normas se estará actuando con una conducta ilícito-penal y así, en todos los ordenamientos de derecho público -- existen sanciones a la violación de determinados preceptos, por lo -- que no es extraño que la conducta ilícita de que hablamos, en un momento dado pueda hacerse acreedora a la aplicación de dos sanciones, una la especial según la clase de ley especial que se viole y otra, - la constitucional o sea que se vede el libre ejercicio de ocupación - por dañar los derechos de tercero o de la sociedad en su caso.

La Constitución prohíbe además, se ataque la libertad de trabajo, privando al sujeto del producto del mismo, lo que en casos excepcionales puede suceder por virtud de resolución judicial. De la interpretación de esta parte del texto Constitucional, se llega a la conclusión de que también se destruye la libertad de trabajo, si el Estado - grava los productos del mismo en forma excesiva, privando al sujeto -- de los rendimientos de la labor desempeñada.

Otra restricción a la libertad de trabajo es el libre ejercicio profesional, ya que el individuo, no sólo debe tener el deseo o la voluntad de dedicarse al ejercicio de cualquier profesión que le agrade, sino que, además debe cumplir con la formalidad de obtener título y mientras no adquiera el título en cuestión, se puede asegurar que le está vedado el derecho del libre ejercicio en la rama profesional.

Relacionado el Artículo 5 con el Artículo 27 Constitucional- tenemos otras formalidades que se han de llenar previamente al ejercicio de la actividad que el propio Ordenamiento concede. Así vemos que en dicho artículo, en su párrafo sexto y séptimo, ambos de la fracción primera nos dice: Artículo 27. - ".....En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y - -
aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por nacionaliza-
ción y las sociedades mexicanas, tienen el derecho para adquirir el -
dominio de las tierras, aguas o sus accesiones, o para obtener conce-
siones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la
República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los -
extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en
considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y a no invocar,
por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiera a-
aquellas....."

De lo anotado en este artículo, resulta, que para explotar-
las aguas o las tierras nacionales que son a las que se hace referen-
cia en los párrafos del artículo mencionado, se necesita:

A.- La existencia de tierras o aguas que puedan ser explo-
tadas y a disposición de quien las desea explotar.

B.- Que haya personas que tengan la intención de dedicarse
a dicha explotación.

C.- Que reúnan dichas personas, los requisitos exigidos --
por la ley, para concederles el derecho de explotación deseado.

D.- Que cumplan previamente, con la formalidad de pedir la-
concesión respectiva, además de comprometerse a mantener trabajos re-
gulares de explotación de acuerdo con la concesión pedida.

E.- En caso de extranjeros, además, llenar la exigencia - o sea la formalidad de renunciar por escrito a la protección del go bierno y de las leyes de su país de origen y sólo por lo que hace a los bienes concedidos en explotación, mediante la concesión respectiva.

De lo dicho se aprecia, que el derecho de dedicarse libre mente a la ocupación o trabajo de explotación del suelo o del sub-- suelo y de las aguas, siendo éstas de propiedad nacional, se encuen tra restringido al grado de que, para poder ejercitar dicho dere-- cho, es necesario cumplir con la formalidad previa de obtener la -- concesión especial que ha de otorgar el Estado, así dicho derecho - y su ejercicio está determinado en su tiempo, alcance y forma a la-- concesión otorgada.

El artículo 28 de la Constitución nos brinda otras forma-- lidades a cumplir cuando se desea ejercitar la libertad de trabajo-- con las modalidades que dicho artículo imprime en las clases de - - actividades a que se refiere y que son: la de los escritores y artis-- tistas por un lado y las de los obreros o personas que se quieran - dedicar a la actividad cooperativista y así vemos que dicho precep-- to en su parte relativa ordena: Artículo 28.- "...Y a los privile-- gios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artis-- tas para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso ex-- clusivo de sus inventos se otorgan a los inventores y perfecciona-- dores de alguna mejora..."

Tampoco constituyen monopolio las asociaciones o socieda-- des cooperativas de productores...siempre que dichas asociaciones -

estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtengan....."

De lo transcrito se precisa que, los artistas, los autores-los inventores, y los cooperativistas de producción, a efecto de gozar de esta calidad es necesario que cumplan con los requisitos o formalidades previstas que exige la ley como son el registro de las obras, - inventos o mejoras y el registro de la asociación cooperativa, requisitos sin los cuales no pueden obtener los privilegios demarcados por la ley.

Los privilegios en el caso de la actividad intelectual, artística o inventiva serán en primer lugar de renombre, fama, prestigio personal, etc., (satisfacción espiritual); pero en última instancia se traducen en entradas de carácter económico, (productos del trabajo a que se refiere la última parte del primer párrafo del artículo Quinto Constitucional).

En la formación de cooperativa, es más notoria la formalidad impuesta en tratándose de producción; ya que sin un número determinado de personas, quiere dedicarse a trabajar en forma mancomunada en la producción o transformación de bienes (que es una actividad libre, lícita y permitida por el artículo Quinto Constitucional), y que dicha actividad sea en forma de cooperativa; es necesario previamente cumplir con la formalidad de constituirse en sociedad cooperativa, -- llenando al efecto los requisitos y la forma que la ley exige.

Por lo manifestado, esta garantía tiene íntima relación con

las restricciones que señala la Ley de Vías Generales de Comunicación en sus artículos 8, 48, 152 y 153. De donde se denota que la autoridad administrativa, en este caso la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establece una limitación genérica en la libertad de trabajo cuando señalando que para explotar una vía general de comunicación, deberá obtenerse previamente permiso o concesión de la autoridad administrativa.

En tales circunstancias conviene distinguir dos hipótesis fundamentales en el presente tema. La primera que consiste, en que se entiende por explotar una vía general de comunicación y la segunda, - la necesidad que se tiene de utilizarla.

En la primera, diríamos que explotar (Según el Diccionario-Larousse) significa: Aprovechar una riqueza natural: Fig. Sacar provecho abusivo de alguien o de algo.....etc. Lo anterior me lleva a la conclusión de decir que cuando una persona física o moral pretenda -- dedicarse al servicio del autotransporte a fin de obtener una utilidad y el servicio se preste a terceros, sí es necesario la concesión o el permiso, siempre y cuando la autoridad lo declare como un servicio público y se sujete a los requisitos que la Ley de Vías Generales de Comunicación señale, y en todo caso no hay violación a las garantías individuales cuando no se otorga la autorización por ser un acto unilateral de la autoridad administrativa, siempre y cuando motive y fundamente la negativa conforme a la Ley de la materia.

Caso contrario ocurre a lo planteado en el párrafo anterior, cuando un particular sea persona física o moral NECESITA utilizar una

vía general de comunicación y se le restringe su paso por no tener -- el permiso correspondiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual sucede muy frecuentemente a los comerciantes, agricultores e industriales, en donde tienen la necesidad de transportar sus mercancías o productos sin ser transportistas y se les limita su libertad de trabajo conforme al artículo 153 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Hipótesis que en mi opinión no requiere de ningún permiso y el hecho de que actualmente se restrinja, viola el espíritu del artículo 5o. Constitucional.

ARTICULO 8o. CONSTITUCIONAL

Este artículo establece que los funcionarios y empleados -- públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre y cuando el particular lo formule por escrito y en forma respetuosa, señalando que a toda promoción, a de recaer un acuerdo por escrito, el cual debe darse a conocer a los interesados en un breve término. Al efecto me permito transcribir el criterio sostenido por nuestra H. -- Suprema Corte de Justicia, en donde ha establecido el término prudente con que debe contestar la autoridad. Visto a fojas 266. Segunda -- Sala. Tercera Parte del Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación y que a su tenor literal dice:

PETICION, DERECHO DE.- Atento lo dispuesto por el Artículo 8 de nuestra Constitución, que ordena que a toda petición -- debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses que una persona presente un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que con--

sagra el citado artículo Constitucional. (*)

Aunado a lo anterior, si se presenta una solicitud ante la autoridad administrativa y se pide el amparo porque no se acuerda dicha solicitud, es manifiesta la inexistencia del acto que se reclama, si queda comprobada la simultaneidad de la presentación de la demanda y de la solicitud de referencia, ya que no se dió tiempo a la autoridad para contestar dicha petición, pues en tanto no transcurra un término prudente, contado desde la presentación de las peticiones que los particulares hagan a las autoridades, no es lícito -- afirmar que éstas se niegan a cumplir con el artículo 8o. Constitucional.

Otro aspecto que es importante señalar, es el que se refiere a que la Garantía de Petición, tiende a asegurar un proveído y no ha que se resuelvan las peticiones en determinado sentido. Es decir, la autoridad está obligada a contestar la petición formulada, pero de ninguna manera a conceder lo que se pide, si ésto no se formula con los requisitos establecidos por la ley o a pedir algo a lo que no se tenga derecho, es por ello que es fundamental que la autoridad funde y motive la contestación que emita a la petición.

Para terminar diré que el Licenciado Francisco Ramírez - - Fonseca, en su libro Manual de Derecho Constitucional (**), señala las limitaciones que impone a este precepto y que constriñen en la necesidad de que la petición se formule por escrito y de manera pa-

(*) 55 años de Jurisprudencia Mexicana (1917-1971). S. Castro Zavaleta, Luis Muñoz, Cárdenas, Editor y Distribuidor año 1975. Materia Administrativa. pag. 881.

(**) Pag. 61 del libro en cita.

cífica y respetuosa. Es decir, para que la petición alcance la tutela constitucional, consiste en la obligación a cargo de la autoridad de hacer que recaiga un acuerdo escrito a la petición, es indispensable que ésta se formule por escrito y en forma pacífica y respetuosa.

ARTICULO 11 CONSTITUCIONAL

La Legislación Constitucional vigente, dió a esta libertad - la categoría de derecho, así pues todo individuo podrá viajar por el país, sin que se le pueda exigir pasaporte, salvoconducto, ni formalidad o requisito alguno, de este modo la autoridad no puede detener a un particular, con el pretexto de no llevar pasaporte, salvoconducto u otro documento y ni siquiera puede expedir ley que así lo exija, -- mientras esté en todo su vigor y fuerza la garantía de este artículo.

En consecuencia, el mexicano no está subordinado a ningún -- lugar de residencia del territorio nacional, dando como resultado que puede salir, viajar y mudarse por territorio nacional limitado únicamente el derecho de los particulares en los casos de responsabilidad criminal o civil y en lo concerniente a que la autoridad administrativa limite en lo relacionado a leyes sobre emigración, inmigración y - salubridad general o sobre extranjeros perniciosos residentes en el - país, concluyendo que en mi opinión no se establece limitación alguna para los casos de comercio ni formas de transporte, ya que esta garantía se traduce en la obligación, para el Estado, de no impedir la entrada o la salida de una persona del territorio nacional, ni entorpecer el viaje dentro de éste o el cambio de residencia o domicilio. -- Por lo tanto todo individuo y en relación al tema, podrá utilizar el medio de transporte que mejor le acomode para sus desplazamientos en-

el interior del país.

La Garantía de Libre Tránsito no debe confundirse con el -- aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal, ya que una -- cosa es transitar como persona física por territorio nacional en -- donde no hay restricción y otra aprovechar los caminos nacionales, -- ya que en este caso es necesario la concesión conforme a las formalldades y requisitos que al efecto señala la Ley de Vías Generales de Comunicación y la cual se sujeta a determinadas rutas, que no se -- pueden variar al concesionario.

3.- GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA

Estas garantías contienen igualmente la seguridad para los individuos de que las normas de ordenación les permitirán plenamente el ejercicio de sus libertades, fijando el campo de lo que corresponde a las autoridades públicas, pero que beneficia en última instancia al individuo, permitiendo que el orden no atribuido a dichas -- autoridades se reconozca en favor de las personas para sus fines libertarios.

El Maestro Burgoa, define a las Garantías de Seguridad Jurídica como el "conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad -- estatal autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el Summun de sus -- derechos subjetivos".

Agrega que la seguridad jurídica IN GENERE, se manifiesta -- como la substancia de los diversos derechos subjetivos públicos indica

viduales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos y observarlos, considerando la obligación mencionada como de índole activa, o sea de un carácter tal que para cumplir con ellos las autoridades deben realizar actos positivos ejecutando requisitos, condiciones, elementos y circunstancias necesarias para que la afectación generada sea jurídicamente válida y no en mero respeto o una abstención de tales elementos.

Las Garantías de Seguridad Jurídica, implican proteger esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad, como compendio o resumen de las principales garantías específicas ya examinadas, e incluye un conjunto bastante extenso de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que sus relaciones con los órganos gubernamentales, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentarios expresos.

En este orden de ideas, habremos de señalar que el artículo 14 Constitucional, contiene una serie de disposiciones que caen implícitamente en diversas garantías como son las de irretroactividad de las leyes, de audiencia y la de exacta aplicación de la ley, mismas que serán analizadas a continuación.

ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

Ningún precepto de las Constituciones modernas, tiene más larga historia ni más largo abolengo que el que reconoce como derecho del hombre la seguridad de su vida, su libertad y su propiedad; como que es probablemente el único que queda en ellas con su espíritu original y con la integridad de sus propósitos de la primera ley escrita que puso derechos individuales por encima de toda autoridad y fuera del alcance de todo poder, la Magna Carta de Inglaterra y -- después de siete siglos de trabajo y la organización de las socieda-

des, el precepto vive para los que han sabido estimarlo y mantenerlo, con un vigor que parece renovado y enriquecido, no sólo en la práctica de las instituciones sino en la conciencia de las comunidades.

El capítulo XXIX del famoso estatuto dice "Ningún hombre libre será aprehendido ni preso ni despojado ni proscrito ni desterrado ni de otro modo destruido, ni el rey hará violencia sobre él sino por la sentencia de sus pares o según la ley de la tierra", capítulo bastante, según Sir William Blanckstone, para hacer el estatuto merecedor de su nombre de Magna Carta. En la confirmación que de ella hizo Enrique III, la prescripción se repitió con modificaciones que la - - ampliaron en favor de los hombres libres. (*)

GARANTIAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES.

Un principio esencial en todo régimen de derecho es la garantía de irretroactividad de las leyes, el fundamento constitucional -- de que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo y aplicarse en perjuicio de alguna persona, está consagrando la más firme seguridad jurídica en favor de los gobernados. Esta garantía es de suma importancia en la esfera administrativa, si en teoría es fácil resolver el -- problema de la irretroactividad en la práctica es difícil, atendiendo a las diversas situaciones de hecho originadas por la legislación derogada o abrogada.

La teoría de Merlin, reputada como clásica, distingue al - - efecto dos situaciones, los derechos adquiridos y las simples expectativas de derecho. Partiendo de estos conceptos ofrece una solución -

(*) Emilio Rabasa. Artículo 14 y el Juicio Constitucional). Editorial-Porrúa, S.A. Cuarta Edición. pags. 273 y 274.

sencilla a la retroactividad, los primeros o sea los derechos adquiridos, quedan intocados por virtud de la nueva legislación, en tanto que se afectarán las simples expectativas de derecho. De ahí que se protejan los derechos adquiridos y se deje a las simples esperanzas o expectativas de derecho dentro del ámbito de aplicación de la nueva norma, las cuales, si se declaran intocables, harían imposible -- todo cambio de la legislación.

Dentro de este cuadro general de ideas, en la jurisprudencia se advierte la tendencia a respetar los intereses sobre derechos adquiridos, principalmente cuando no entre en pugna con el interés general o lesione el orden público. Es conveniente recordar que la garantía de irretroactividad se dá para las leyes comunes, no así -- para las leyes constitucionales, resultado de las labores de una -- asamblea constituyente, las cuales si pueden ser retroactivas. Esta modalidad también es aplicable en materia penal que estriba en la posibilidad de darle efecto retroactivo a la ley, cuando produzca un beneficio al reo. Sin embargo para la materia que se estudia en esta tesis, la norma que debe regir es la vigente en el momento del hecho generador de la hipótesis.

El problema de la irretroactividad se traduce en el conflicto de las leyes en el tiempo y se da cuando existen, para la resolución de un caso concreto, dos leyes: una derogada o abrogada y otra vigente. El dilema que se plantea estriba en saber cuál de las dos -- ha de prevalecer.

La ley debe aplicarse a partir de su promulgación hasta el momento en que pierda vida, es decir, hasta su derogación y no puede

regular hechos anteriores a su vigencia. Este principio se complica cuando se considera que un nuevo ordenamiento no ha de modificar -- las situaciones legítimas, creadas con arreglo a leyes anteriores.

Esta argumentación no es válida en materia fiscal. En el -- caso de disminución de tasas, por ejemplo, los contribuyentes no -- pueden alegar el beneficio creado por la nueva ley si adeudan im-- puestos, debiendo cubrirlos conforme a la tasa vigente en el ejerci-- cio en el cual se causaron. De no ser así, se violaría el principio de generalidad y proporcionalidad de las cargas públicas, ya que -- los contribuyentes que pagaron el impuesto conforme a una tarifa -- anterior más alta, soportaron una carga impositiva más onerosa.

La garantía de irretroactividad en el Derecho Fiscal se -- respeta, obligando a cubrir los impuestos a los contribuyentes des-- de el momento de la vigencia de la ley que los señala, y cuando el -- nacimiento del crédito se basa en hechos posteriores a la misma.

La Corte ha distinguido tres situaciones distintas en la -- aplicación de una ley: primera, cuando se quiere regir con ella -- hechos ya realizados (facta praeterita), característica de la ley -- retroactiva; segunda, si la ley trata de aplicarse a situaciones -- presentes (facta pendentia); en esta hipótesis se evita la retroac-- tividad distinguiendo los actos nacidos antes del cambio legislati-- vo, que deberán respetarse y los subsecuentes, que tienen que ceñir -- se a la nueva norma y, tercera, cuando la aplicación de la ley se -- refiere a hechos futuros (facta futura), en los cuales, con mayor -- facilidad, se puede evitar su efecto retroactivo.

GARANTIA DE AUDIENCIA.

En virtud de la Garantía de Audiencia establecida en el - - Artículo 14 Constitucional, los particulares tienen oportunidad de - atacar y, merced a la intervención judicial, corregir las violacio-- nes que se puedan presentar a las formalidades esenciales de procedi-- miento, aún desde su iniciación, como en el caso de que no se notifi-- cara y emplazara conforme a derecho, dejándolos sin la posibilidad - de defensa. Fijado el debate, la garantía de audiencia, protege tan-- to el derecho de exhibir pruebas, como el debido desahogo de las mis-- mas, garantiza la facultad de alegar en los términos de las leyes -- respectivas. Finalmente el espíritu de esta garantía es de que a nin-- guna persona pueda ser privada de la vida, de la libertad o de sus - propiedades, posesiones o derechos, sin antes ser oído mediante jui-- cio ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cum-- plan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las le-- yes expedidas con anterioridad al hecho.

Esta garantía en la materia que estamos tratando debe inter-- pretarse que los actos de la autoridad administrativa, en este caso-- la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al emitir un acto en-- donde pudiera resultar alguna persona afectada (sea persona física o moral) tiene la obligación de notificarle, a fin de que ésta presen-- te sus consideraciones respectivas y las pruebas pertinentes en el - caso de que llegase a efectarles el acto de la autoridad, ya que ei-- no hacerlo implica una violación a las garantías individuales por -- violación a la Garantía de Audiencia. Al efecto me permito transcri-- bir el criterio sostenido por la H. Suprema Corte de Justicia en don

de establece que no basta que la autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, sino que se tiene la obligación de --- oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, --- tesis vista en la página 152, Segunda Sala. Tercera Parte, del Apén--- dice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación y que a su tenor literal dice:

GARANTIA DE AUDIENCIA. ACTOS ADMINISTRATIVOS.- Dentro de nuestro sistema Constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que esta se considere legal e imperiosa--- mente obedecida; máxime cuando tal determinación es --revocatoria de otra anterior otorgada en favor de al---gún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitu---ción General de la República impone a todas las autori---dades del país la obligación de oír en defensa a los --- posibles afectados en tales determinaciones, así como--- la de que éstas, al pronunciarse se encuentren debida---mente fundadas y motivadas. (*)

Tiene importancia recordar con relación a la Garantía de --- Audiencia aplicada al derecho administrativo, la evolución juris---prudencial de los sajones, cuando en 1915 examinó la Cámara de los---Lores el caso ARLIDJE, citado por Carrillo Flores, en el cual sin --- haber sido oído el deudor, la administración había confiscado sus --- bienes, se sostuvo que el gobierno había obrado conforme a la ley, --- sin estar obligado a escuchar del particular. Esto ocasionó un deba

(*) Ob. Cit. S. Castro Zavaleta y Luis Muñoz, pgs. 574 y 575.

te fructífero, del cual quedó esclarecido que los actos administrativos deben subordinarse a las normas del derecho procesal tradicional, evitando que la autoridad recurra a sistemas creados a su arbitrio y que dejan sin defensa al particular. Hewart, combatió en su libro "El Nuevo Despotismo" las facultades irrestrictas de la administración para intervenir en la vida y patrimonio de los ciudadanos, con el pretexto de cumplir sus fines públicos. Más tarde los Norteamericanos en el caso Morgan, resuelto en 1938 también mencionado por Carrillo Flores, resolvieron que deberfan satisfacerse las exigencias de la Garantía de Audiencia en todo procedimiento administrativo.

Paréntesis especial requiere el tan discutido tema de dilucidar si los juicios sólo pueden ser tramitados y resueltos por autoridad judicial, la jurisprudencia llegó a establecer que la función jurisdiccional era exclusiva del poder judicial y que por lo mismo, únicamente éste se encontraba facultado para dictar resoluciones que pudieran traducirse en actos de privación. En la actualidad, tanto la doctrina como la jurisprudencia son similares en aceptar y establecer que la resolución de controversias la pueden hacer todas aquellas autoridades con facultades para tal fin, sin que sea una función privativa del poder judicial. Esto no sólo explica la validez de las resoluciones de los tribunales administrativos, sino particularmente, las resoluciones de las autoridades administrativas, cuando conociendo de recursos establecidos en la ley resuelven la controversia que se plantea por la impugnación que de sus actos hacen los destinatarios de éstos.

Mi opinión es que en la actualidad dado el amplio campo de la actividad administrativa, es prudente que se legisle a efecto de que las leyes reglamentarias establezcan recursos en donde se pueda modificar, confirmar y nulificar las resoluciones provenientes del ejecutivo y evitar de esta forma que juicios sin trascendencia lleguen a conocimiento del órgano jurisprudencial. Actividad que desarrolla tan atinadamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Pues bien, para la finalidad de este trabajo, debo insistir en que el procedimiento administrativo al igual que cualquier otro procedimiento, debe ajustarse estrictamente a lo estatuido en nuestra Constitución en su Artículo 14, plasmado en sus actos la observancia fiel y exacta de tal garantía, acto que como ya se dijo, consisten en el conocimiento que tenga el presunto afectado de la privación que va a sufrir, y que está encajada en las pretensiones de su contraparte, particular o autoridad, produciéndose por consecuencia la posibilidad de probar los hechos fundatorios de su oposición defensiva. La Garantía de Audiencia que todo gobernado tiene ante las autoridades, no deben necesariamente consignarse con las solemnidades y formalidades de los procedimientos judiciales propiamente dichos, sino que es suficiente que en los ordenamientos se consignen en el sentido de dar a los particulares la oportunidad de ser oídos, naturalmente una vez notificados, involucrando ésto, la posibilidad de aportar pruebas, así como la de formular los alegatos contra el acto que tiende a privarlos de un bien jurídicamente tutelado. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha asentado cuando se refiere a la Garantía de Audiencia, lo siguiente: " Esto no --

quiere decir desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado cuando se trate de privarlo de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial, pues -- bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante procedimiento ante las autoridades administrativas, en el cual se de al particular afectado la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa. "La Corte ha llegado a la conclusión de que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad, debe declararse inconstitucional, esto es, toda ley que no instituya las formalidades procesales esenciales, que son las de defensa y la probatoria, será sin duda violatoria del precepto constitucional ya mencionado.

En otra tesis, Amparo de revisión 2125/59 Venancio López - Hernández, la Suprema Corte de Justicia, se refiere exclusivamente a la observancia o cumplimiento que deben hacer las autoridades administrativas de las formalidades esenciales del procedimiento y al -- efecto dice: " Las Autoridades Administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable, y además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca en manera alguna, -

requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia - que consagra el artículo 14 Constitucional.....".

Quiero dejar debidamente esclarecido lo que debe entenderse por "formalidades esenciales del procedimiento", y al efecto diremos que las mismas "constituyen los principios rectores de la técnica -- procesal, que permita a las partes aportar sus defensas y pruebas -- adecuadas". El Juez al sentenciar no inventa la verdad sino que la - descubre, debido esto al análisis y confrontación de los datos de - conocimiento que las partes le han aportado o allegado, debido a esto todo ese período encomendado a las partes dentro del proceso, integrado este por la demanda, contestación, pruebas y alegatos ha sido llamado con exactitud, período de conocimiento, porque es preparatorio del acto jurisdiccional por antonomasia denominado sentencia.- La base y fundamento final de las formalidades esenciales del procedimiento, se finca en la necesidad de suplir la manifiesta o natural incapacidad humana del juzgador para poder emitir el acto jurisdiccional en el momento en que le es solicitado o sea al presentarse -- la demanda. Ya lo dijimos antes, para juzgar es necesario conocer -- sobre lo que se juzgará pues de otra manera no puede ser; el acto -- de juzgar es un acto lógico en el que se parte de lo conocido para - determinar lo que antes era desconocido pero que se vuelve conocido por el camino lógico del mismo silogismo.

El ilustre maestro Gabino Fraga, en su tratado de Derecho - Administrativo, pág. 234, menciona los requisitos que el Lic. Narcí

so Bassols señala en la Introducción a la Nueva Ley Agraria para que el procedimiento administrativo se ajuste a los términos del Art. 14 Constitucional. Estos requisitos son los siguientes: "1o.- Que el -- afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias - que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, y que se le de oportunidad de presentar sus defensas; 2o.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; 3o.- Que cuando se agote la tramitación, se de oportuni-- dad a los interesados para presentar sus alegaciones; 4o.- Por último que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de -- cumplirse".

Como vemos, estamos pues de acuerdo y conscientes de que el contenido y esencia del artículo 14 Constitucional, es en el sentido de que todo ordenamiento, ley y demás de cualquier ramo, debe contener dentro de sí, prescribir en sus preceptos los actos esenciales - del procedimiento, y que son específicamente los siguientes: El conocimiento que debe tener el presunto afectado, de las pretensiones -- de la privación con la posibilidad de oponer sus argumentos defensivos, y darle la oportunidad de probar los dichos contenidos en el -- mismo.

En esencia esto es lo que contiene el Art. 14 Constitucio-- nal en lo referente a la parte del mismo que reza así: "... en el -- que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento...." y en esto coincidimos en nuestra forma de pensar con lo que asienta la

Suprema Corte de Justicia en las ejecutorias que ya se han transcrito con antelación, así como la mayoría de los tratadistas de derecho, aunado todo ésto a algunas consideraciones que se han hecho de la legislación extranjera.

Hemos, pues, analizado el segundo párrafo del Art. 14 Constitucional y asimismo llegado a la conclusión de que tanto el procedimiento administrativo como el procedimiento que se siga ante los órganos jurisdiccionales, deben ajustarse a lo prescrito por el segundo párrafo del Art. 14 Constitucional, ya que se ha sacado en conclusión que el mencionado precepto se refiere tanto al procedimiento seguido por los órganos administrativos como el que se sigue ante los órganos jurisdiccionales.

Para terminar el somero estudio de esta garantía, comparto el criterio del Maestro Carrillo Flores, cuando dice: "No hay, pues, una garantía específica para la materia administrativa. Esta es la situación actual, consecuencia de la forma como se ha ido eliminando por las interpretaciones que han prosperado, la aplicación de los preceptos que pudieran constituir una base para una limitación a la autoridad del Estado con apoyo en los preceptos constitucionales. El artículo 14 tal como la Suprema Corte lo ha interpretado, lo único que establece es la sujeción del acto a la ley; es decir, lo mismo que según diversa jurisprudencia enuncia el 16, pero no da ninguna base ni criterio acerca de como ha de ser esta ley para que tenga el particular los derechos que frente a la Administración se estime que derivan de la estructura jurídica, social y económica de nuestro país.

GARANTIA DE PREVIO JUICIO

La Garantía de Previo Juicio, está íntimamente relacionada con la Garantía de Audiencia que se estudia, y debe hacerse efectiva ante un tribunal anteriormente establecido para resolver la cuestión de que se trate. Según la idea de la soberanía compartida y las ideas expuestas anteriormente, el Poder Judicial está encargado de administrar justicia, al resolver las causas penales o los litigios originados entre las partes, sin embargo existen tribunales administrativos que no pertenecen al Poder Judicial. La revisión administrativa que se tramita ante dichos tribunales ha suscitado diversas controversias sobre el tema de la división de poderes y la competencia exclusiva del Poder Judicial, sin embargo lo substancial es que el Poder Ejecutivo, al ejercer funciones jurisdiccionales previstas por la propia Constitución, a través de sus tribunales administrativos está obligado a respetar las garantías establecidas en la misma Constitución, tal como son acatadas por los tribunales del Poder Judicial.

Aún cuando el artículo 14 Constitucional previene que en todo juicio civil o penal debe imperar la Garantía de Seguridad Jurídica, no menciona el procedimiento administrativo, de aquí que la Jurisprudencia en un principio se haya pronunciado en contra de la aplicación de este precepto a lo administrativo; sin embargo, sufrió un cambio notable en este aspecto y ha admitido que cualquier violación en materia administrativa a los principios fundamentales de todo juicio en particular a la Garantía de Audiencia, dá motivo a la interposición del Amparo, con base en esta disposición Constitucional.

De lo anterior se llega a la conclusión de que en materia-procesal administrativa, deben conservarse los viejos moldes del -- procedimiento jurisdiccional y concederse a todos los individuos -- las defensas y garantías que se otorgan en los procedimientos ordinarios. Esta garantía comprende desde la notificación de la iniciación del juicio a las partes, tendiente a hacerles llegar los elementos de litigio planteado, hasta la sentencia, abarcando todos y cada uno de los estadios procesales intermedios, con el objeto de vigilar que se cumplan estrictamente los requisitos de procedimiento correspondiente.

CONSIDERACIONES PREVIAS A LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

Si por la redacción del artículo 14 se concluyera que la - Garantía de Seguridad Jurídica en él contenida, no es aplicable al campo del derecho administrativo, porque dicha norma no lo menciona, no es posible decir algo semejante, en relación con la Garantía de Legalidad estatuida en el artículo 16, que se refiere a toda autoridad y a todas las ramas del derecho.

La Garantía de Legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional y en relación con la función del Estado en el ámbito administrativo, entre otras cosas, no impone al particular ninguna obligación que no tenga su apoyo en la ley, manifestando que el principio de legalidad ha sido la mejor arma de los particulares en su lucha contra el despotismo del Estado. La administración puede actuar cuando tiene facultades expresas por la ley, considerándose arbitrario todo acto que rebase las facultades concedidas.

El particular tiene el derecho de exigir el buen funcionamiento de la administración y a recibir, al igual que los demás, los servicios públicos en que el Estado cifra su actividad, en su caso a indemnizar los daños causados al particular por actos del Estado. Este último derecho está reconocido en el artículo 1928 del Código Civil, aún cuando según el Estado únicamente es responsable subsidiario, siéndolo directo el funcionario que haya obrado en forma ilegítima. En general, no tiene derecho el particular a reclamar responsabilidades al Estado, si no existe una ley que expresamente le confiera esa facultad, en el momento en que el Estado reconozca derechos a los particulares para reclamarle en casos de responsabilidad, se habrá establecido una mayor garantía indirecta en favor del individuo, supuesto que los Agentes del Estado procuraran realizar sus actividades a lo prescrito por la ley para evitar que se causen daños que den motivo a responsabilidad. Es difícil admitir que el particular pudiera esgrimir un derecho en contra del Estado. La sagaz solución jurídica a este problema a consistido en reconocer la soberanía estatal, pero limitada mediante el derecho, lo que ha permitido el respeto a todas las prerrogativas de la persona humana.

Al efecto vale la pena señalar en este tema, las ideas de Antonio Carrillo Flores, que en mi opinión hace una serie de reflexiones sobre la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, señala algunas ideas, que se expresan a continuación.

En Estados Unidos se promulgó en 1946 la Ley Federal de Reclamaciones por Actos Ilícitos (Federal Tort Claims Act) y en la-

Gran Bretaña el Parlamento Británico votó favorablemente en 1947 -- por la Ley de Procedimientos de la Corona (The Crown Proceedings -- Act). En ambas, aunque con extensión diversa y características propias se acepta la responsabilidad del Estado, por actos ilícitos -- (Torts) abandonándose la regla multiseccular de la irresponsabilidad gubernamental frente a los particulares.

Carrillo Flores, manifiesta que en el proyecto elaborado -- en el año de 1964, para crear un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le daba competencia con ciertas excepciones, para -- conocer de los juicios intentados para reclamar la responsabilidad del Estado, por daños que causen la actividad de la Administración Pública Federal, sin que sea preciso demandar al funcionario responsable si lo hubiera.

Es indudable que cada día es más palpable la necesidad de -- que este problema tenga una regulación adecuada en nuestro derecho, como por otra parte es también claro que existen obstáculos -- reales muy grandes para la adopción del principio de la responsabilidad del Estado. (*)

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

GARANTIA DE LEGALIDAD.

El artículo 14 de nuestra Constitución establece el principio de legalidad al prohibir que un sujeto sea privado de su vida, de su libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, lo --

(*) La Justicia Federal y la Administración Pública. Antonio Carrillo Flores, Editorial Porrúa, S.A. México 1973. pág. 23.

cual sólo puede acontecer después de un juicio llevado ante un -- tribunal, con apego a los requisitos procesales y las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por su parte el Artículo 16 - - amplía aún más el principio de legalidad, al establecer taxativas al Estado que le impiden molestar a una persona o a su familia, - invadir su domicilio, revisar sus papeles e intervenir en sus posesiones, a menos que medie una orden escrita de la autoridad - - competente, en la cual se funde y se motive la causa legal del -- procedimiento.

Este artículo contiene tres distintas partes: La prime-- ra, se ocupa del principio de legalidad prohibiendo molestias injustificadas a las personas y sus familiares; la segunda establece los requisitos constitucionales para las aprehensiones ordenadas por el Estado y las circunstancias en que un sujeto puede ser detenido y la tercera, señala los requisitos legales de los ca--- teos y visitas domiciliarias, con la mira de evitar los allana--- mientos de morada.

El principio de legalidad, es violado por la autoridad - en tres distintas situaciones: con una simple molestia infundada al particular, cuando dicta un mandato sin tener base legal y si existiendo fundamento legal, la autoridad ordenadora no es competente.

El Artículo 16 Constitucional, impone el deber de fundar y motivar la causa legal del procedimiento que origine la molestia, lo que significa invocar el precepto que faculte a la autoridad para ordenar el acto, y en este sentido no cabe hablar de ---

desinterés pues no se trata de que el acto beneficie o satisfaga -- una necesidad de la autoridad, sino de que haya una norma previa -- que atribuya al funcionario la potestad ordenadora en el sentido -- que suponga la molestia.

El vocablo fundamentación ha traducido jurisprudencialmente la exigencia de legalidad, por que la autoridad no puede realizar sino aquello que expresamente determine la ley vigente. Con todo, la sola fundamentación sería insuficiente si en la experiencia no se diera la circunstancia prevista por esa norma. Entonces, fundamentación y motivación se reúnen para conformar el primer momento de la legalidad, y aún se ha llegado a extender esta última a casi toda la condicionalidad que impone el precepto. (*).

En la Constitución Federal de 1824, aún cuando no se llegó a conocer un catálogo de derechos en favor de la persona humana sin embargo se refirió en particular a esta garantía en varias de sus disposiciones. En efecto en el artículo 150 estableció: "Nadie puede ser detenido sin que haya prueba plena o indicio de que sea delincuente", en el precepto siguiente estatuyó: "Ninguno será -- detenido solamente por indicios más de 60 horas", finalmente, en el artículo 152 se estableció: "Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles u otros efectos de los habitantes de la República sino en los casos expresamente dispuestos -- por la Ley y en la forma que ésta determine".

Cuando la autoridad administrativa impone sanciones usando

(*). Humberto Briseño Sierra. El Artículo 16 de la Constitución Mexicana. Ediciones UNAM. pag. 87.

el arbitrio que con tal fin se le concedió, no puede sino actuar -- dentro de los límites del derecho, su facultad discrecional no debe caer en el exceso del poder o el desvío de éste.

La jurisprudencia tiende, en el ámbito administrativo, tanto como en el legislativo, a orientar más que a imperar. De ahí que toque a las autoridades de estos ramos adecuar sus actos a los lineamientos de la doctrina judicial y como sucede con frecuencia, si las consideraciones de la Corte no son respetadas, lo que debería ser última interpretación jurídica, se convierte en tesis el caso especial, verdadero precedente judicial de aplicaciones limitadas.

Con todo, la jurisprudencia será siempre un dique al desvío y al abuso de poder; de ahí su gran valor para los justiciables, que se apoyarán en el precedente para demandar la protección constitucional, con razonables probabilidades de amparo. De estas tesis, aparecidas en el Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, se cita a continuación la siguiente:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- Si bien conforme al artículo 21 Constitucional tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución. (*)

(*) Ob. Cit. Humberto Briseño Sierra. pag. 96.

En toda acción gubernativa es indispensable la existencia de una orden escrita de la autoridad competente, por virtud de la cual se puede determinar la responsabilidad del agente del Estado que la ordena. En ese documento debe expresarse quién dió la orden; cuáles fueron los motivos que se tuvieron en consideración para darla, y en que fundamentos legales se apoyo la decisión tomada. De ahí la necesidad de un documento escrito oficial debidamente firmado en el que conste el mandato dado por la autoridad, con el propósito de intervenir en la órbita de libertad del individuo y de la familia.

Al tratar este artículo merece el análisis de dos disposiciones que prevé en su contenido la norma constitucional que se estudia y en lo referente a la competencia y a los cateos y visitas domiciliarias iniciando al efecto algunas reflexiones sobre la competencia.

La competencia se estudia desde el punto de vista Jurisdiccional, Constitucional o de origen. La Jurisdicción se determina -- por grado, materia, cuantía o territorio, teniendo en cuenta estos factores, las leyes orgánicas correspondientes estructuran los tribunales de los diversos fueros. Debiendo advertir que la sentencia dictada en una discusión sobre competencias por el tribunal superior correspondiente, y si dicha resolución carece de fundamento legal, el Amparo es procedente. La competencia de carácter constitucional está determinada por la Ley Fundamental, la cual divide el Supremo Poder de la Federación en tres poderes y a cada uno le señala expresamente sus facultades. La competencia de origen se determi

na teniendo en cuenta la legalidad en la elección del Gobernante y - considera competente a la autoridad, si llega al poder conforme los requisitos de la Ley.

En consecuencia si una autoridad dicta un mandamiento escrito aún cuando lo fundara y lo motivara y produjera un agravio por no estar satisfecha la competencia en el caso que no tenga las facultades y atribuciones para hacerlo, dará lugar al Juicio de Garantías.

Anteriormente señalé que era motivo de reflexión, el hecho de los cateos y visitas domiciliarias en razón de que la parte final de esta tesis no se señala como materia de estudio de este trabajo, - las inspecciones que realiza la Secretaría de Comunicaciones y - - Transportes, conforme a las facultades que se desprenden de los - - Artículos 3o. Fracción II, 51 Fracción IV, y 117 de la Ley de Vías - Generales de Comunicación, de donde se denota que es competencia - - exclusiva de la Secretaría antes mencionada la inspección tanto técnica como administrativa, sobre vías generales de comunicación y medios de transporte, ya que en caso de que la autoridad administrativa no se ajuste a las disposiciones previstas en el artículo 16 Constitucional, podrá ser materia del Juicio de Amparo.

La tercera parte de este artículo se refiere a las órdenes correspondientes a los cateos que expide solamente la autoridad judicial, la intrusión de alguna autoridad en el domicilio particulares uno de los acontecimientos que suscitan mayor repulsión de parte de los individuos y por mucho tiempo constituyó un franco atropello el cual se vieron sometidos mientras no se creó un régimen jurídico de protección de las libertades individuales. La autoridad judicial-

debe entregar la orden escrita a quien habita en el lugar del cateo expresando en el documento, con claridad quienes son los delincuentes que se trata de apresar, los lugares del domicilio a los cuales se contrae la inspección, expresando los objetos que se buscan, procediendo en consecuencia la autoridad a levantar un acta, haciendo constar todas las circunstancias de la diligencia, en presencia de dos testigos nombrados por el cateado y si éste se resiste a designarlos, la autoridad los señalará.

Ahora bien en las visitas domiciliarias de las autoridades administrativas, deben observarse los mismos requisitos establecidos en casos de cateo y únicamente se ordenan cuando se trata de inspecciones sanitarias de policía o investigación de carácter fiscal.

De lo anterior en mi opinión se desprende que existe una laguna por la cual la regulación que se hace de las disposiciones previstas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, toda vez que el artículo 16 de nuestra Constitución solo dá facultades a la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se ha cumplido con los reglamentos sanitarios, de policía y requerir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales correspondientes, en consecuencia se deduce que no hay ninguna atribución que se conceda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para realizar inspecciones en vías generales de comunicación ya que las mismas derivan de una ley reglamentaria, más no del contenido mismo de nuestra Constitución.

Por eso es quizás un punto interesante en el contenido de

esta tesis, el hecho de que se reforme este artículo, adicionando -- la regulación al contenido y alcance de garantías procesales en materia administrativa, omisión que contrasta con la manera tan minuciosa como están definidas esas garantías en el proceso civil artículos 14 párrafos II y IV, 17 y 121 Frac. III, así como en lo penal -- artículos 14, párrafo II y III, 16, 17, 18, 19, 29, 21, 22, 23, 107-Frac. XII y XVIII y 119, entre otros, es por ello que considero -- que la autoridad administrativa no se ajusta a un verdadero procedimiento legal y con ello da lugar a constantes violaciones a las garantías individuales, sin embargo es otro tema que ha despertado mi duda y ojalá el tiempo me permita profundizar en ello.

CAPITULO QUINTO

AMPARO ADMINISTRATIVO

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

El Juicio de Amparo como se trata en esta tesis, es el medio protector de la constitucionalidad, es decir, que protege tanto los derechos públicos individuales que puedan ser vulnerados por leyes o actos de las autoridades, como también cualquier ataque o restricción de la soberanía de los Estados, así como el respeto a la esfera de actividad de las autoridades federales, procurando en esta forma la aplicación íntegra de las normas fundamentales.

Por virtud de la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 constitucionales nuestro Juicio de Amparo ha cumplimentado considerablemente su finalidad, tutelando no solamente la rigidez constitucional a que antes nos referimos, sino que su actividad protectora alcanza los ordenamientos de las leyes secundarias, ya que el artículo 103 en relación con el 14 y 16 constitucionales propician la interposición del Juicio.

Generalmente en las finalidades que persigue nuestro Juicio de Garantías, casi todos los autores están acordes y para lograr su definición, es necesario recordar que su instauración procede únicamente cuando el particular es afectado o amenazado por cualquier acto del poder público, y al efecto, el Maestro Burgoa nos manifiesta que "dicha tutela sería nugatoria, vana o quimérica, si la protección impartida al gobernado por el ordenamiento constitucional no fuese completa o íntegra, esto es, si solo se le redujera a insti-

tuir "Las garantías individuales" o declarar "Los derechos del hombre", sin brindar al sujeto correlativamente, un medio jurídico eficaz para exigir o lograr por la vía coercitiva su observancia, pues no debe inadvertirse que la protección de la libertad, como el más preciado elemento de la persona humana después de la vida, no se logra simplemente por su consagración jurídica, sino por el aseguramiento objetivo o procesal de las normas constitucionales o legales que la erigen en verdadero derecho subjetivo".

Para proteger las garantías del individuo coercitivamente, en contra de estos actos inconstitucionales, la forma más eficaz que constituye nuestra legislación es el "Juicio de Amparo", cuyas características especiales otorgan a la persona humana una seguridad absoluta en cuanto toca al respeto de sus derechos frente a los actos arbitrarios del Estado, concediéndole la suspensión de los actos que se impugnan hasta que el poder jurisdiccional emita la sentencia que resuelva la situación jurídica del gobernado. Para orgullo de nuestra legislación, podemos decir, que muchos de sus aspectos típicos nacionales son superiores y mundialmente reconocidos en el medio de sus defensas constitucionales por muchas legislaciones del globo terráqueo.

Ahora bien, para poder dar una definición de nuestro juicio de garantías, tenemos que encontrar primeramente sus elementos. En el artículo 103 de la Constitución, vemos que en su fracción I, se protegen completamente las garantías individuales, consagrando también el control de la legalidad, al relacionarse directamente con los artículos 14 y 16 de dicho ordenamiento; en las fracciones II y III, del mencionado artículo 103, se salvaguardan los preceptos cons-

titucionales en los casos de conflictos suscitados entre las autoridades locales y las federales. Con estos elementos que venimos mencionando ya podemos dar una definición, y al respecto el Maestro -- Burgoa en una forma sintética nos dice:

"El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (latu -- sensu) que, en detrimento de sus derechos e intereses jurídicos particulares, viole la Constitución"

Puedo decir, que esta definición adolece de no hacer mención del "Incidente de Suspensión", que es uno de los elementos fundamentales que distingue a nuestro juicio de garantías de los demás sistemas de control constitucional. Así pues, en mi concepto, para completar dicha definición agregaría la frase siguiente: "Manteniéndose las cosas en el estado que tenían antes de entrar a juicio en ciertos casos determinados, mientras no se pronuncie la sentencia -- definitiva de los actos impugnados".

En consecuencia, el Juicio de Amparo en materia administrativa encuentra su procedencia constitucional en el artículo 107 -- Fracción IV que a la letra dice: "En materia administrativa, el Amparo procede contra resoluciones que causan agravio no reparable mediante algún recurso, Juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la Ley que los establezca exija para otorgar la Suspensión del Acto Reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa Suspensión".

Esta fracción merece dos comentarios: el primero relativo-

a la necesidad de agotar previamente el recurso, juicio o medio de -
 defensa legal, antes de acudir a demandar el Amparo Administrativo, -
 lo que coloca en una situación muy difícil al particular; existen --
 proporcionalmente en relación con la abundancia de Leyes Administra-
 tivas, pocos recursos, juicios o medios de defensa establecidos cla-
 ramente, lo que origina para el particular una situación de incerti-
 dumbre, cuando trata de defender sus derechos pues de momento no pue-
 de precisar si el acto reclamado que impugnará mediante el Juicio de
 Garantías, tiene fijado en la Ley algún recurso que pueda hacer va-
 ller, con riesgo de que sino lo agota le podrán sobreseer su demanda-
 de amparo y por otra parte el detenerse a consultar las Leyes Admi-
 nistrativas que regulan la actuación del Poder Público, le origina -
 una pérdida de tiempo mientras tanto puede transcurrir el plazo de -
 quince días con que dispone para promover del Juicio de Garantías. -
 Así Pues, una vez analizado el recurso establecido en el Reglamento-
 de Explotación de Caminos, la Corte a establecido:

"VIAS GENERALES DE COMUNICACION, LEY DE.- Artículo
 251 del Reglamento del Capítulo de Explotación de Ca-
 minos.- El recurso establecido por el artículo 251 del
 Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, no -
 establece ningún procedimiento para suspender los efec-
 tos de los actos reclamados, y esto basta para que los
 interesados no estén obligados a emplear esa defensa --
 ordinaria antes de ocurrir al juicio de amparo; sin - -
 que obste que los actos reclamados sean constitutivos, -
 declarativos o de la naturaleza que sean, porque si la
 fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, no - -
 hace distinción ninguna al respecto, no puede tampoco -
 establecerse esa distinción en forma interpretativa."
 (*)

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no resuelve así -
 todos los Juicios de Garantías, pues sus ejecutorias son de diverso-

(*) Boletín de Información Judicial, año 1957, pag. 406.

criterio, así tenemos la jurisprudencia vista a fojas 509, (Quinta ---- Epoca), Pág. 840, Volumen 2a. Sala Tercera Parte Apéndice (1971-1975)

"...RECURSOS ORDINARIOS, EN AMPARO ADMINISTRATIVO, QUE NO -- HAY OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVERLO.

"El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero que ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos - el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente.

Quinta Epoca:	Págs.
Tomo LXII.- Pineda Faustino P.	299
Maza Secundino	4742
Warden Alberto	4742
González Arce José	4742
Torres Manuel	4772..."

Por lo señalado en estas Tesis Jurisprudenciales emitidas -- por la Suprema Corte de Justicia, se desprende la confusión existente en la interpretación del artículo 107 Fracción IV de la Constitución - en su primera parte, a esto se aumenta la excepción de señalar que: -- "No será necesario agotar estos (recursos, Juicios o medios de defensa legal antes de acudir al amparo) cuando la Ley que los establezca exija para otorgar la Suspensión del Acto reclamado mayores requisitos -- que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiere. Ahora bien remitiéndonos a la Ley de Amparo, en los preceptos que regulan la Suspensión del Acto Reclamado, de los mismos se desprende que para decretar la citada suspensión, lo que se mira primordialmente es el que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, de lo que vuelve a resultar un problema para el particular de determinar quien va a juzgar, cuando y en que casos, se afecta

con la suspensión dicho interés social, originándose para el gobernado una inseguridad, ya que se encontrará en la mayoría de los casos - ante la imposibilidad de conocer el criterio aplicable para saber si la suspensión en el recurso tiene mayores requisitos que la suspensión que se le pueda decretar en el Amparo.

Por lo que se estima que esta fracción IV del artículo 107 Constitucional, no obstante la crítica hecha anteriormente, no es necesario reformarla, sino más bien lo que se debe hacer para subsanarlo criticado, es reglamentar con mayor claridad y genialidad los Recursos Administrativos, para que el particular le sea más fácil y menos engorrosa su utilización, esto se lograría a través de una codificación administrativa adecuada como propone el maestro Serra Rojas -- al afirmar: Es conveniente la elaboración de Códigos Administrativos que contengan principios generales, normas de organización y de estructuración administrativas, dejando para los reglamentos y disposiciones menores, el culminar con todo detalle y con las modificaciones que sean necesarias y frecuentes de esos principios codificar en un signo evidente de superación y de desarrollo del Derecho Administrativo exige se intente esa magna labor.

Por otro lado volviendo a la parte final de la Fracción IV del 107 Constitucional, la diferencia de conocer si en el recurso o en el amparo se requieren mayores requisitos para la Suspensión del Acto Reclamado, se puede subsanar, reglamentándose en la Ley de Amparo con claridad las condiciones de forma y término en que se debe conceder la Suspensión del Acto Reclamado, y sobre todo en los Amparos Administrativos por ser de gran importancia.

Al efecto es necesario señalar el criterio sostenido por el Maestro Ignacio Burgoa, al tratar las Causales de Improcedencia en Materia Administrativa y el cual señala que en relación con la fracción XV del Artículo 73 de la Ley de Amparo que dispone:

"...."El juicio de amparo es improcedente: XV. Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva.."

Al hablar la disposición transcrita de "autoridades distintas de las judiciales" se refiere no sólo a las que tengan este carácter desde el punto de vista formal, sino a aquéllas que, conforme a sus atribuciones legales, tengan competencia para decidir controversias de diferente índole mediante un procedimiento jurisdiccional. Por ende, la causa específica de improcedencia prevista en la mencionada fracción XV se contrae a los casos en que el acto reclamado provenga de cualquier autoridad administrativa y que no emane de dicho procedimiento, aunque sí derive de un procedimiento materialmente administrativo, o sea, que no asuma el carácter de verdadero juicio o proceso...." (*)

(*) El Juicio de Amparo, Ignacio Burgoa. pág. 464 y 465.

Del Artículo 107 Constitucional la fracción VII, hace referencia al Amparo Administrativo y en especial fija la competencia y procedimiento a seguir cuando dispone: "El amparo contra actos sin juicio, fuera de juicio o después de concluído o que afectan a personas extrañas al juicio, contra leyes o actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto que mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oíran los alegatos pronunciándose en la misma audiencia la sentencia".

Sobre esta fracción, se puede comentar que las intenciones del Constituyente fueron muy buenas al disponer que el Amparo Administrativo se resolvería en la misma audiencia constitucional, pero esto resulta inoperante en la práctica, pues no puede suceder como está previsto, ante el cúmulo de Amparos que se tramitan ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

Del artículo 107 Constitucional la fracción VIII dispone: " Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia en los siguientes casos:

e).- Cuando la autoridad responsable en el Amparo Administrativo sea Federal y con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley, y

En consecuencia en los demás casos las revisiones se resol

verán a través de los Tribunales Colegiados de Circuito"

Aquí el Amparo Administrativo queda catalogado en los juicios de amparo que proceden en dos instancias, la primera ante el -- Juez de Distrito y la segunda ante el Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia, mediante el citado recurso de revisión-- el cual ha creado un rezago de amparos pendientes de resolución en -- la Segunda Sala de la Corte por interponerse en el caso de Amparos -- Administrativos provenientes de Autoridades responsables de carácter Federal.

Así a grandes rasgos se ha señalado el fundamento constitu- cional del Juicio de Amparo, toca ahora especificar su procedencia -- en cuanto a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nues- tra Carta Magna.

En consecuencia, será necesario acudir al artículo 42 de -- la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en los que sí queda deter- minado expresamente que los Juicios Constitucionales en materia admi- nistrativa deben interponerse ante los Juzgados de Distrito, mismo -- que a continuación se transcribe:

"ARTICULO 42.- Los Jueces de Distrito en materia -- administrativa en el Distrito Federal y en el Es- tado de Jalisco, conocerán:

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, -- cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsis- tencia de un acto de autoridad o de un procedi- -- miento seguido por autoridades administrativas.

II.- De los juicios de amparo que se promue- van conforme a la fracción VII del artículo 107 -- de la Constitución federal, contra actos de la -- autoridad judicial, en las controversias que se -- susciten con motivo de la aplicación de leyes fe- derales o locales, cuando deba decidirse sobre -- la legalidad o subsistencia de un acto de autori- dad administrativa o de un procedimiento seguido- por autoridades del mismo orden;

III.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103- y 107 de la Constitución Federal.

IV.- De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial salvo los casos a que se refieren las fracciones II y III, en lo conducente, del artículo anterior, y la fracción I del artículo 27 de esta ley.

V.- De los Amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Los Jueces de Distrito en materia administrativa en el Estado de Jalisco conocerán, además de las materias a que se refiere el artículo 42 - bis." (*)

Solamente como excepción el Amparo Administrativo, se tramita en forma directa ante la Suprema Corte de Justicia, que son los promovidos contra las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Unitarios en los Juicios Ordinarios de Impugnación de actos administrativos, pero su importancia cada día va siendo más restringida al desaparecer en la Ley los Juicios de Oposición.

Esto hace pensar en la necesidad de dar un tratamiento cu tónomo a los problemas de Derecho Administrativo y elaborar un cu dro sistemático bien definido que vaya desde una adecuada codifica ción administrativa, lo cual implicará una tarea ardua y laboriosa que servirá de base para implantar una auténtica Justicia Administrativa. Esta indiferencia al no tratar de solucionar los problemas del Amparo Administrativo tienen como base el antecedente - -

(*) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

pues si en el año de 1847 en el Proyecto de Reformas de Urbano Fonseca, se establece que el Amparo en materia Contenciosa Administrativa, sería reglamentado, esto no llegó a canalizarse en forma práctica, -- por lo cual el Amparo Administrativo, no pudo manifestarse históricamente sino, hasta el momento en que encontró el campo propicio con -- regímenes Constitucionales establecidos, pues no es concebible lógicamente que antes de la Revolución Mexicana, con la inestabilidad política que sufrió continuamente el país, al querer hablar de un régimen de justicia y legalidad como es dable en nuestros tiempos. Por ende -- no es propiamente sino hasta el año de 1929 en que se implantó la Sala Administrativa en la Suprema Corte, cuando el Amparo en la materia comienza a adquirir ya su forma, como una verdadera arma en manos del particular para defenderse del arbitrio del Poder Público, aunque con anterioridad esporádicamente se haya recurrido al Amparo Administrativo no nos puede señalar un antecedente concreto, en el que pueda sostenerse valaderamente hablando, que existía como hoy lo conocemos, si no que más bien representa el antecedente, de la inquietud del Gobernado para lograr un freno a los abusos de la Administración Pública.

La indiferencia con que ha sido visto el Amparo Administrativo ha producido consecuencias de diversa naturaleza, conforme a las siguientes consideraciones:

La falta de una verdadera reglamentación en relación al Amparo Administrativo, hace valida la observación del Maestro Carrillo Flores, cuando señala que el gobernado frente a la Administración Pública se encuentra en una situación desventajosa, pues para defenderse y hacer valer sus derechos propiamente y en términos generales no tiene a su alcance, más que el Juicio de Amparo, motivado por las de-

ficiencias de la Justicia Administrativa, la cual como se ha sostenido - no ha alcanzado el desarrollo, ni la madurez requerida, para evitar el - que el individuo tenga que recurrir hasta el Amparo para subsanar sus -- derechos violados, lo que indiscutiblemente ha producido el que dicha -- justicia no le sea dable en formas y procedimientos más sencillos, que - pueda utilizar sin necesidad de llegar al Juicio de Garantías, que se -- evitarían poniendo a su alcance otros medios más accesibles, y de fácil- comprensión, y por consiguiente se ha creado una situación desigual al - tener el Juicio de Amparo casi todo el peso del Contencioso Administra-- tivo, pues no es la forma en que se deben regular los problemas que aca- rrea la actuación del Poder Público, pues en mucho dependerá la forma y- términos con que el particular plantee su demanda de amparo para que lo- gre la justicia pedida. Esto no significa que abogue por la Supresión -- del Juicio de Amparo en la materia, pues su importancia y trascendencia- no los ha dado la Historia, sino que desearía que este medio de defensa- con que cuenta el particular para defenderse del Poder Público, consti- tu ya una última instancia utilizable para obtener justicia cuando no se le ha otorgado en otra forma.

Otra consideración al respecto, es la relacionada al problema - del rezago de amparos en materia administrativa, ya que día a día aumen- ta el número de demandas y principalmente en la materia a que se rela- ciona esta tesis, es decir, a partir de la década de los 70, han teni- do gran auge los juicios promovidos en materia de tránsito ya sea en -- contra de las autoridades del Departamento del Distrito Federal o la - relacionada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dando co- mo resultado que ante la negativa de las autoridades administrativas - - de otorgar la autorización para circular, el órgano jurisdiccional- otorgue la suspensión y en su caso el amparo de la justicia de la unión.

2.- EL AMPARO ADMINISTRATIVO

La demanda de amparo que se formula por los quejosos ante los Juzgados de Distrito en materia Administrativa, por supuestas -- violaciones a las garantías individuales o en su caso a la garantía de legalidad, por actos imputables a las autoridades administrativas y si éstos no derivan de una sentencia definitiva dada por un Tribunal Administrativo, se tratará de Juicios de Amparo Indirectos, en los cuales serán promovidos como ya se dijo ante los juzgados de distrito. Por lo cual la Ley de Amparo vigente, en su artículo 116 determina categóricamente los requisitos que deberá llenar la demanda de amparo bi-instancial, conteniendo en cada una de sus fracciones -- sus respectivos elementos que a continuación analizaré.

El maestro Ignacio Burgoa, nos manifiesta en forma abstracta una definición sobre la demanda, diciendo que es "El acto procesal por virtud del cual se ejercita su acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quién, mediante la presentación se convierte en quejoso; es el elemento que inicia el procedimiento constitucional, que encierra la petición concreta que traduce el objetivo-esencial de la citada acción: obtener la protección de la justicia - federal".

En efecto, el acto inicial del juicio constitucional precisa la demanda, y en atención a ella el agraviado o quejoso, acciona para ser restituido en el goce de sus garantías que le han sido infringidas, poniéndolo en el goce de sus derechos por medio del poder jurisdiccional; que en su caso determinado puede hasta en forma coercitiva obligar a las autoridades responsables a respetar lo reclama-

do, y así mismo proteger los preceptos de nuestra Carta Magna.

En términos generales, la demanda debe comprender, especificación del nombre del quejoso y su domicilio, idénticos datos de la persona que promueva en su nombre, en su caso y en relación con el tercero perjudicado si lo hay; designación de autoridades responsables; determinación del acto reclamado; expresión de las garantías individuales que dícense violadas o en su caso de la disposición constitucional que establece la facultad de la federación o del estado local que dice infringido en perjuicio del quejoso; determinación del concepto de violación.

Aparte de los requisitos que señala el artículo 116 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, aparece otro más, o sea "la protesta de decir verdad" que los jueces de distrito imponen para dar entrada a la demanda, y que consiste en que el quejoso debe manifestar bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que forman los antecedentes del acto que reclama o son fundatorios del concepto de violación. Justificadamente el maestro Burgoa, al respecto considera que tiene por objeto sujetar al quejoso a lo dispuesto por el artículo 211 del precepto legal citado, obligándose al quejoso a no fundar su acción en hechos falsos ni a darle competencia a algún otro juez, o señalar autoridades responsables que no tienen nada que ver con el acto reclamado.

También, el mismo ordenamiento obliga a los interesados a presentar su demanda por escrito, sin embargo los artículos 117 y 118 de la Ley de Amparo, constituyen salvedades a la regla anterior es decir, se autoriza al agraviado para formular su demanda en compare-

encia, cuando los actos que reclama tengan peligro de privación de la vida, la libertad, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de nuestra Ley Suprema.

Consecuentemente, la Ley de Amparo en su artículo 118, establece los casos de notoria urgencia para llevar a cabo la demanda por la vía telegráfica, con la sola obligación de ratificarla dentro del término de tres días, so pena de tenerse por no interpuesta en caso contrario. La demanda, deberá presentarse ante el juzgador que inicia el juicio, que es competente para conocer del caso en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado; y en caso de que éste se iniciare en uno de distrito y se siga en otro, cualquiera de los jueces es competente para conocer del caso y cuando la resolución que se reclama no requiere ejecución material, conocerá el juez bajo cuya jurisdicción resida la autoridad ordenadora, y cuando dicha resolución amerite ejecución material, por cuya resolución se viole alguna garantía del gobernado.

La misma Ley de amparo al respecto, impone una salvedad en el sentido de que cuando en el lugar no resida juez de distrito, los jueces de primera instancia tendrán facultades para recibir la demanda de amparo, dándole entrada y concediendo la suspensión provisional de los actos reclamados en el lapso de 72 horas o más, según la distancia a que se encuentre el juez de distrito de la jurisdicción, ordenando que se remitan a éste los informes respectivos, formando una especie de expediente por separado, conteniendo un extracto de dicha demanda, la resolución de suspensión, copias y oficios que al efectubiere girado con las respectivas constancias de entrega, las determinaciones que hubiere dictado para hacer cumplir su resolución, y -- así mismo, el acuse de recibo del juez de distrito, con el que deberá

cerrar y archivar el expediente en cuestión.

Otra circunstancia importante es que la demanda vaya firmada por el quejoso y en el caso de que la misma sea obscura o imprecisa, el juez de Distrito deberá requerirlo para que aclare antes de desecharla, criterio que ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia, vista a fojas 143 (Quinta Epoca) Volumen Comunes al Pleno y Salas Octava Parte, Apéndice 1917-1975 que a su tenor literal dice:

"DEMANDA DE AMPARO OSCURA, IRREGULAR O IMPRECISA.- No debe el juez desecharla de plano, sino mandar que sea aclarada en los términos de la ley.

LAS PARTES EN EL JUICIO .- Lo son: a).- El agraviado o agraviados; b).- La autoridad o autoridades responsables; c).- El tercero o terceros perjudicados; y d).- El Ministerio Público Federal.

Don Mariano Azuela, sostiene que el quejoso es el actor en el juicio constitucional y explica que algunos autores han sostenido que el quejoso y el agraviado no son la misma parte, puesto que el primero de ellos, es tan solo aquel que presenta la demanda, mientras que el agraviado, es la persona a quien perjudica el acto violatorio de garantías. Sin embargo, concluye aceptando que la ley y la jurisprudencia aplican la palabra quejoso y agraviado indistintamente a la persona afectada por la violación constitucional. Define al quejoso afirmando que es "cualquiera que pueda ser afectado con motivo de una invasión de jurisdicción o de una violación de sus garantías, es decir, el titular protegido por la disposición --

constitucional. (*)

Romeo León Orantes, nos indica que el quejoso es el actor - en el amparo "al personificarse en el la violación constitucional, -- traduciéndose en un perjuicio real y tangible contra un individuo determinado, a quien afecte en su persona o en su patrimonio, nace la - acción procesal indispensable para exigir la actuación del tribunal - correspondiente, en protección particular del agraviado y en defensa - de la inviolabilidad de la Constitución. El quejoso, pues, es el indi - viduo o persona moral en cuyo daño se lleva a cabo el hecho violato-- rio de la Constitución, hecho que, puede revestir las características de un acto o mandamiento concreto de la autoridad o bien una disposi - ción general de observancia obligatoria o sea de una ley".(**)

El maestro Ignacio Burgoa, nos dice "no podemos tener un -- concepto único, invariable acerca del quejoso, por más que nos sea -- dable apuntar su característica externa o entrínseca: ser el sujeto - de la titularidad de la acción constitucional del amparo". (***)

Del análisis de lo dispuesto por el artículo 103 de nuestra Constitución, tenemos que aceptar que los quejosos o agraviados pueden ser de tres categorías:

a).- Las personas físicas o morales en cuyo perjuicio cual - quier autoridad ocasiona un agravio personal y directo, violando las - garantías individuales.

(*) Apuntes de Amparo, Mariano Azuela.

(**) El Juicio de Amparo. Romeo León Orantes. pág. 140.

(***) El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa. pág. 311.

b).- Las personas físicas o morales a quienes cualquier - autoridad federal ocasionen un agravio personal y directo, invadiendo la esfera de competencia de los estados o de las autoridades locales; y

c).- Las personas físicas o morales a quienes cualquier - autoridad local ocasionen agravio personal y directo, invadiendo la esfera de competencia de las autoridades federales.

La persona moral, puede tener el carácter de pública o privada según se infiere de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de Amparo, que se refiere a las personas morales oficiales como sujetos que están en posibilidad de ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellas.

El maestro Ignacio Burgoa, niega que las personas morales públicas tengan el derecho de interponer el juicio de amparo, sosteniendo "que el titular de la acción constitucional de amparo, solo debe ser el gobernado, en cualquiera de las tres hipótesis que se han relacionado. Por tal causa estimamos que el artículo 9 de -- la Ley de Amparo, que consagra la procedencia del juicio de garantías para las personas morales oficiales o públicas, es del todo -- antijurídico, a pesar de que contenga una limitación al respecto, - o sea , solo cuando se afecte por la ley o por el acto reclamado -- sus intereses patrimoniales, y, por mayoría de razón, estamos en completo desacuerdo con la jurisprudencia que en este sentido a sido - formulada por la Suprema Corte. (*)

(*) El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa. pag. 297.

El criterio de la jurisprudencia sostiene que cuando la - nación obra como entidad de derecho privado, porque no está ejerci- tando actos propios de su soberanía sino defendiendo derechos patri- moniales, el Ministerio Público Federal tiene personalidad para re- presentarla en el juicio de amparo.

Este criterio frente al texto del artículo 9o. de la Ley- de Amparo, no puede objetarse por más que estamos de acuerdo en que histórica y técnicamente contravenga la esencia de la acción consti- tucional, como medio de tutela de las garantías individuales otorga- das por el constituyente.

En resumen, cabe concluir que el concepto de quejoso o -- agraviado, queda reservado única y exclusivamente al individuo como persona física, o a las personas morales de derecho público o de de- recho privado, las que podrán intentar la acción por medio de sus - legítimos representantes, limitada en el caso de las personas mora- les oficiales a que el acto reclamado afecte sus derechos patrimo-- niales, lo que es perfectamente factible dentro de la tesis de la - doble personalidad del estado.

El Estado, cuando en su calidad de entidad soberana actúa como sujeto de derecho público, ejecutando actos de autoridad, el - Juicio de Amparo es improcedente, según lo a dispuesto la Jurispru- dencia cuya parte conducente transcribo: "De acuerdo con la frac--- ción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, - En consecuencia el Departamento del Distrito Federal, es persona -- moral oficial y como tal, el artículo 9 de la Ley reglamentaria del Juicio de garantías, le otorga derecho de ocurrir en demanda de - - amparo cuando el acto o la ley que se reclama, afecte sus intereses-

patrimoniales; pero no cuando se trate de actos de autoridad en su función de imperio, ya que visto el problema jurídico bajo este aspecto es claro que la norma legal invocada no puede dar atribución en este caso para el estado, a fin de que promueva el juicio de garantías en defensa de su soberanía.

AUTORIDADES RESPONSABLES.- La definición que nos dá el maestro Burgoa, es que "aquel órgano estatal de facto o de jure; investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación, modificación o una extinción de situaciones en general, de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa".

Para determinar el concepto de autoridad responsable, se hace necesario agregar a lo expuesto, una actividad que el órgano realiza, en ejercicio de su actividad engendrando una violación o una invasión de la esfera jurídica del gobernado, en detrimento de sus garantías individuales, y claro es, que el caso específico que tratamos, las autoridades deben obrar en ejercicio de su función administrativa, constituyendo la contravención de la cual venimos comentando.

Así pues, la corte atendiendo al término de 'Autoridad responsable' ha señalado que conforme a la jerarquía de éstas, no solamente tiene este carácter la que dicta el acto sino las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, criterio visto en la jurisprudencia 54 (Quinta Epoca) página 98 Volumen Comunes al Pleno y a las Salas Octava parte Apéndice 1917-1975 que a su tenor literal dice:

"AUTORIDADES RESPONSABLES.- Lo son no solamente - la autoridad superior, que ordena el acto sino -- también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas proce de el amparo"

El maestro Burgoa, nos dice que el concepto de autoridad - responsable al que venimos haciendo referencia, no es único, sino -- triple, atendiendo al contenido del artículo 103 de nuestra suprema - ley, que establece las diversas hipótesis de contravenciones, y di-- versas ideas de autoridad, para poder determinar la autoridad respon - sable, y al respecto nos dice textualmente que: "en la fracción I -- del artículo 103 constitucional citado (correspondiente al primero - de la ley de amparo, fracción primera), la contravención se manifie - ta en una violación a las garantías individuales, la autoridad res-- ponsable será, aplicando el concepto de autoridad en general, en el - juicio de amparo, aquél órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra - una creación, modificación o extinción de situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de -- una imperativa, todo ello mediante una infracción a las garantías -- individuales": El autor más adelante dice "por consiguiente, de acuer - do con la fracción segunda del artículo 103 constitucional (Fracción II del Artículo 10. de la Ley de Amparo), la autoridad responsable - es aquella autoridad federal (nos abstenemos de repetir el concepto - relativo por considerarlo innecesario), que produce, un perjuicio -- particular, causando un agravio directo o personal, una invasión a - la esfera de competencia legal o constitucional de los estados. A la inversa, de conformidad con la fracción tercera del mencionado pre-- cepto de nuestra ley suprema, la autoridad responsable será aquella - autoridad local (el concepto de ésta se dá por conocido), que lesio-

ne la órbita de competencia constitucional o legal de los órganos-estatales o federales, con las consecuencias distintivas de que -- acabamos de hacer mérito.

El Lic Alfonso Noriega, para completar lo antes mencionado acertadamente nos dice "que en ocasiones las autoridades actúan conforme al estatuto relativo, investidor de su calidad de autoridades y en otros casos desprovistos de tal categoría, es decir el-acto que realice el funcionario, debe estar investido de la cali--dad de autoridad de poder público, de soberanía". "En seguida nos-expone: encontramos como hecho fundatorio para determinar el radio de procedencia del amparo el de que no es la condición personal -- del individuo que ejecuta el acto sino el de la naturaleza intrín-seca del acto, como acto de autoridad, la que resuelve el problema. La teoría del amparo y la práctica de la institución están desde -este punto de vista inspiradas en ideas de muy amplia liberalidad"

La multicitada Ley de Amparo, define en su artículo 11 -a la autoridad responsable, diciendo que son todas aquellas que -- dictan u ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto -reclamado, da margen a diferenciar a las autoridades, clasificándo las en dos clases, la primera de ellas, son las que dictan y orde-nan la ley o acto constitutivo del acto que se impugna, y en la --demanda deberá señalarse como "autoridades ordenadoras" y el segundo caso, es el de las "autoridades ejecutoras" que ejecutan o tra-tan de ejecutar los actos reclamados. La jurisprudencia de la cor-te, a sostenido que tiene el carácter de autoridad responsable no-solamente la superior que ordena el acto, sino igualmente la subal

terna que lo ejecuta o trata de ejecutarlo, procediendo el amparo - por lo tanto, contra cualquiera de ellos.

La H. Suprema Corte de Justicia, no obstante el reconocimiento que ha hecho, de las partes en el juicio de amparo en materia administrativa, los jueces federales han restringido hasta cierto punto la personalidad de las autoridades en lo que se refiere a la interposición de recursos, denegándoles en algunos casos la facultad de interponer la revisión. Como ejemplo de lo anterior, lo vemos en los casos de los amparos laborales, en los que habiéndose negado u otorgado el amparo en favor del agraviado, el tercero perjudicado no recurre la sentencia, pero la autoridad responsable - trata de imponer el recurso de revisión, tal pretensión se le deniega argumentándose la falta de perjuicio que pudiera causársele, así como el interés público de la ejecución de las sentencias, ya que al mediar en el negocio y sin interés particular, por ese solo hecho se considera que se obstaculiza el desarrollo de la labor jurisdiccional.

Este criterio que acabamos de mencionar aplicándolo a la materia administrativa en especial al área de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo referente a que se requiere concesión para explotar un camino, en el cual el quejoso al promover el amparo alega haber cumplido primero y con todos los requisitos para el otorgamiento de la concesión, en iguales circunstancias que el concesionario autorizado, en mi opinión si se concede el amparo, no se puede decir que las autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, carezcan de interés para interponer la revisión-

del juicio de amparo, toda vez que si bien es cierto las autoridades responsables no deben tener interés específico sobre persona alguna, para el otorgamiento de una concesión, sí se debe de argumentar y justificar mediante la revisión su actuación administrativa, explicando -- ante el superior que conoció del juicio de amparo, el porque de la facultad discrecional para otorgar la concesión dadas sus atribuciones que se derivan de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

TERCERO PERJUDICADO.- El artículo 5o. Fracción III de la -- Ley de Amparo, determina que son terceros perjudicados en el amparo -- administrativo, la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el amparo.

En la materia de esta tesis, puedo decir que tendrá el carácter de tercero perjudicado, aquella persona física o moral a quien perjudique la resolución dictada en el juicio que se promueva por el órgano jurisdiccional en el cual el quejoso señala una afectación en sus derechos sobre la preferencia para el otorgamiento de una concesión, permiso o autorización, que ha sido otorgada a persona distinta del que promueve.

El maestro Burgoa, critica la denominación de tercero perjudicado exponiendo "que sería más técnico denominarlo como tercero -- interesado porque el término usual se ha prestado a interpretaciones equívocas por quienes no están familiarizados con la técnica del amparo, pues la idea que involucra no está expresada con propiedad. (*)

(*) Reformas a la Ordenación Positiva Vigente del Amparo. Ignacio -- Burgoa. pág. 42.

La verdad es que el legislador uso la frase "tercero perjudicado" para significar a la contraparte del quejoso, estimando que - visto su interés en la subsistencia del acto reclamado, evidentemente recibía un perjuicio si en virtud de la sentencia favorable al agraviado, tendría que invalidarse el acto reclamado que le estaba beneficiando.

Pero realmente considero que es acertada la observación del maestro Burgoa, toda vez que la designación de tercero perjudicado, - sería usada correctamente al conocerse los resultados del amparo pero no a priori, como lo especifica la ley.

Debe aclararse que para que la relación jurídica procesal - se integre debidamente en el juicio de amparo, no es necesario que -- exista el tercero perjudicado, por no tener el carácter de parte forzosa en ese juicio. siempre y cuando la resolución que se dicte no -- le pare perjuicio, ya que generalmente no se dá la hipótesis en forma específica como lo prevé el artículo 5o. Fracción III, Inciso C, de - la Ley de Amparo cuando señala que solamente tendrán el carácter de - terceros perjudicados, la persona o personas que hayan gestionado en - su favor el acto de donde se deriva el amparo.

EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.- El artículo 5o. de la Ley - de la materia señala como parte en el juicio de amparo a esta institu - ción a fin de que intervenga cuando se trate a su juicio que se afec - te el interés público, en consecuencia podrá abstenerse de intervenir cuando se carezca del mismo.

La labor del Ministerio Público Federal es de equilibradora y reguladora del procedimiento, debiendo conducirse con imparcialidad

velando por el fiel y cabal respeto de la ley suprema.

Esta institución interviene en los juicios de amparo en representación de la sociedad cuidando el cumplimiento de la ley y no como es su función específica, es decir, la de ejercitar la acción penal, toda vez que el juicio de garantías no es el medio para hacer valer la expresada acción penal.

La facultad otorgada al Ministerio Público Federal para que pueda avocarse en aquellos juicios de amparo que conforme a su criterio carezcan de interés público, no le resta la calidad de parte forzosa en el juicio, puesto que necesariamente debe de intervenir aun-- que fuere únicamente para formular el pedimento de abstención. Se ha dejado a su juicio la determinación de los casos en que debe intervenir, porque la respetabilidad de la institución del Ministerio Público así lo exige, como porque siendo sus funciones esencialmente constitucionales, está perfectamente capacitado para dilucidar que actos reclamados exigen su intervención y presencia en el juicio constitucional, para cuidar el cumplimiento de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe restringirse la personalidad del Ministerio Público Federal, como parte en el Juicio Constitucional al exponer "que si bien es cierto, que conforme a la Ley de Amparo el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino el de parte reguladora del procedimiento y como en el amparo solo la parte a quien perjudica el acto puede pedirlo es evidente que el Ministerio Público Federal no tenga interés directo en dicho acto, que solo afecta los intereses de --

las partes integrantes en el juicio constitucional, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión, que haga valer, tanto más si los -- agravios en que se fundan afectan solo a las autoridades responsables y éstas han consentido la resolución del Juez de Distrito. (*)

Acertadamente el maestro Burgoa opina que estas ejecutorias están equivocadas ya que la finalidad de la institución, consiste en velar por la observancia de las normas constitucionales, y del orden legal y con tal fundamento cuando el Ministerio Público Federal descubre que el juzgador a dictado una sentencia indebida, que no observa la ley y la constitución, debe facultársele para impugnarla por los medios establecidos para este fin, independientemente de que las -- otras partes se conformen o no con el fallo. (**)

Además, cabe destacar que la intervención del Ministerio -- Público, no solamente se limita a dar opiniones dentro del juicio de garantías, sino que también contrae la obligación de velar porque se cumplan las sentencias en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la -- ejecución, así como porque no queden paralizados los trámites del procedimiento hasta que se dicte sentencia, especialmente cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad o -- entrañe deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal según lo disponen los artículos -- 113 y 157 de la Ley de Amparo.

LA SUBSTANCIACION DEL JUICIO.- La demanda de amparo debe --

(*) Tomo LXXVI, Pág. 987, del Semanario Judicial de la Federación.

(**) El Juicio de Amparo. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa. Pag. 310- y 311.

presentarse dentro del término de 15 días contados desde el día siguiente en que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que se hubiere ostentado como sabedor de los mismos, con las excepciones que establece el artículo 22 de la ley de la materia.

Antes de iniciar este tema, diré que el amparo que promuevan los quejosos en materia administrativa, señalando como acto reclamado una resolución, acuerdo o determinación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siempre será promovido ante los Juzgados de Distrito, toda vez que no se trata de resoluciones definitivas que hayan sido dictadas por tribunales administrativos, ya que como en su oportunidad señalamos, solamente el tribunal fiscal de la federación y el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, son los únicos que pueden dictar sentencias definitivas en materia administrativa.

Una vez que el "Quejoso o Agraviado" presente la demanda, el Juez de Distrito tiene la obligación de examinarla, con el objeto de darle entrada, facultándolo la ley para rechazarla, deshechándola sin suspender el acto reclamado, en el caso de que encontrase un motivo manifiesto e indudable de procedencia. Sin embargo, para el efecto de limitar esta facultad del Juez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, que no es lógico ni jurídico fundarse para deshechar una demanda de amparo en las mismas razones que habría para negar la protección federal.

En caso de que el Juzgador encontrase algún motivo o irre-

gularidad en la demanda, como se señala anteriormente, éste deberá -- resolver previniendo al recurrente a efecto de que llene los requisitos que omitió, en el término de tres días, dentro del cual, si el -- promovente no lo hiciere deberá tenerse por no interpuesta la demanda haciendo la salvedad de ley de que lo que estamos mencionando solo -- procederá, en los casos en que el acto solo afecte intereses patrimoniales del quejoso o agraviado, pues de lo contrario debiera en el caso de que se hubiere omitido cumplir con la prevención del Juez, dar vista al C. representante social y con vista en lo que el mismo exponga, se admitirá o desechará la demanda.

El Juez admitirá la demanda proveyendo un auto en el que se ordenará pedir a las autoridades señaladas como responsables, el informe con justificación; ordenará también la notificación al tercero perjudicado si lo hubiere; señalará día y hora para la celebración -- de la audiencia constitucional que según la ley, deberá tener verificativo dentro del término de treinta días a partir del auto admisorio, todas aquellas providencias que procedieron dentro de las cuales podemos suponer el caso de que hubiere promovido suspensión del acto reclamado en cuyo caso, deberá proveer sobre la concesión de la suspensión provisional, pedir el informe previo señalando día y hora para la celebración de la audiencia incidental, ordenando se notifique de tal resolución a las autoridades responsables.

Por consiguiente, en el caso de no hubiere pedido el informe previo, al solicitarse el informe con justificación, se le deberá remitir a la autoridad interesado la copia simple de la demanda presentada, así como al tercero perjudicado y al Ministerio Público, por

conducto del Actuario del H. Juzgado, del secretario, de la autoridad-- que conozca del juicio o de la propia responsable, según el caso, de--- biendo remitirse constancia de la entrega de las copias dentro de un--- término que no exceda de 48 horas.

En la práctica, se ve con frecuencia el caso de que la audien- cia se fija en un término mucho mayor del que estipula la propia ley, - señalándose en ocasiones hasta más de 80 días intermedios entre la pre- sentación y admisión de la demanda, y la celebración de la audiencia.

En la materia del juicio que nos interesa, la autoridad res-- ponsable debe rendir su informe con justificación en un término de 5 -- días, dicho informe lo deberán rendir las autoridades responsables mani- festando las razones y fundamentos que estimen apoyen el acto que se -- les imputa, acompañando las constancias que creyeren convenientes. En - la práctica normalmente las autoridades responsables rinden su informe- sin respetar el término de 5 días, sino que lo hacen antes de la cele-- bración de la audiencia.

La Suprema Corte, ha establecido que el informe rendido sin - la justificación respectiva, tan sólo establece una aseveración que tie- ne el mismo valor que pudiere tener cualquiera que hiciera algunas de - las otras partes. Si no rindiera el informe, tan sólo se establece la - presunción de ser cierto el acto reclamado salvo prueba en contrario, - debiendo ser el quejoso quien tiene la obligación de probar los hechos- que ataca de inconstitucionales, salvando la ley del caso, de que el ag- to sea violatorio de garantías en si mismo, pues de otra forma deberá - establecerse fehacientemente, alegando las pruebas necesarias.

Respecto de las pruebas, la ley admite todos los medios proba-

torios conocidos, excepto la confesional, debiéndose ofrecer aquellas y rendirse en la audiencia, excepto la documental que puede presentarse con anterioridad. También, las testimoniales y periciales deberán ser ofrecidas con 5 días de anticipación, exhibiendo los pliegos de preguntas para los testigos, y el cuestionario para los peritos, - de los cuales se deberá entregar copia a cada una de las partes, para que en el desahogo de la prueba, puedan repreguntar, sea por medio -- de un nuevo pliego o en forma verbal: Haciendo referencia a la pericial, la ley establece que el juez de distrito nombrará un perito ter ce ro, sin perjuicio de los nombrados por las partes, quienes pueden - emitir su dictamen asociados o por separado.

Las autoridades tienen la obligación de expedir con toda la autoridad que se requiera, las copias certificadas que deben servir - como pruebas en el juicio, mismas que se rendirán y desahogarán --- en la audiencia, suspendiéndose ésta, en caso de que alguna de las -- partes objetare algún documento de falso, señalándose la prosecución de la diligencia, 10 días después, en la que las partes tienen facultad de presentar las pruebas relativas a la autenticidad del documento objetado.

LA SENTENCIA.- El Lic. Burgoa, nos define la sentencia en general, manifestando que "Son aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional que implican la decisión acerca de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso

bien sea incidental o de fondo!.

En la especie las sentencias dictadas en los juicios de -- amparo, deberán ocuparse únicamente de los individuos particulares - o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, otorgándoles la protección federal en su caso, sin hacer ninguna declaración general sobre el acto que motive el juicio.

Lo anterior, es exactamente aplicable en nuestro juicio, - que es de estricto derecho, o sea, el juzgador no se encuentra facultado para suplir la deficiencia de la queja, sino que tiene que pronunciar su resolución sometiéndose exclusivamente a los conceptos de violación precisados por el quejoso en que funda las violaciones - - constitucionales que alega, por virtud de los actos que reclama. Al efecto, lo que acabamos de exponer se corrobora por lo que textualmente sostiene el Maestro Trueba Urbina, dice: "El Juicio de Amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de estricto derecho, y, por lo tanto, la sentencia que él dicte, se sujetará a los términos de la demanda, -- sin que sea permitido suplir ni ampliar nada de ella. También es de estricto derecho el amparo en materia administrativa".

La Suprema Corte, ha sostenido que las sentencias sólo pueden decidir la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y nunca cuestiones que competen a los tribunales del fuero común, pero tampoco pueden tomarse en cuenta violaciones constitucionales que el quejoso no hubiere alegado, en especial en las materias a que hicimos alusión en el párrafo anterior.

El objeto de la sentencia, es restituir al agraviado en el

goce de sus garantías individuales violadas, "restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que se obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate, y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija.

Lo positivo del acto reclamado consiste precisamente en -- una actuación de la autoridad violatoria, mientras que en el acto negativo, es precisamente todo lo contrario, la inactividad o negación de la autoridad a ejecutar ciertos hechos, produciendo con su actividad una violación de garantías.

En el caso de la sentencia que niega el amparo al quejoso, manifestaremos lo que con anterioridad dijo el maestro Burgoa, "Esta tiene como efecto, una vez constituida la constitucionalidad del acto o actos reclamados, la declaración de validez de los mismos y de su eficiencia jurídico-constitucional, lo cual no amerita mayor explicación".

La sentencia en cuanto a su forma deberá contener tres partes denominadas, resultados, considerandos y puntos resolutivos. En la primera parte deben especificarse los actos reclamados y la constatación de los mismos, narrándose brevemente los hechos en que el actor funda sus pretensiones; en los considerandos, deberán exponerse los razonamientos lógico-jurídico del juzgador obtenidos de la -- apreciación de las pruebas, en relación con la pretensión del quejoso y los preceptos legales aplicables; y por último los resolutivos que deben configurarse como resultado a lo anterior, y constituyen -

el acto autoritario del juzgador, concediendo o negando el amparo--- y protección de la justicia de la Unión, para los efectos que hemos analizado.

El artículo 82 de la Ley Reglamentaria de los artículos -- 103 y 107 Constitucionales, limitativamente enumera los recursos procedentes contra las resoluciones dictadas dentro del juicio de amparo, como son el de revisión, queja y reclamación, mismos que no serán materia de estudio en esta tesis.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La interrelación existente entre la Sociología y el Derecho es sumamente notoria ya que ambas estudian el comportamiento del ser humano, la primera lo estudia tal como es y la segunda persigue que su conducta exterior se adecúe a las normas legales vigentes.
- 2.- Los grandes centros de población, son lugares de atracción social, por su industria, comercio, centros educativos o por tener asiento las principales oficinas gubernativas de la región, etc., originando la movilidad del ser humano para satisfacer sus necesidades y contribuir a su superación.
- 3.- La movilidad física del ser humano, propicia cambios en los modos de pensar, en la conducta y las relaciones humanas, para que dicha movilidad sea eficiente se necesita de satisfactores tales como la transportación.
- 4.- El individuo tiende a estar más dispuesto a permanecer en su lugar de origen, sin embargo, con el surgimiento de la sociedad industrial urbana, la movilidad ha ido creciendo y a medida que los medios de transporte aumentan y mejoran, el desplazamiento humano se facilita.
- 5.- El Estado está obligado dada la función que desempeña, a prestar los servicios públicos que requiere la colectividad, sin embargo los que no están expresamente determinados para que los realice conforme a la Constitución, se pueden concesionar a particulares o a personas morales.
- 6.- En el caso del Servicio Público de Autotransporte Federal, en sus modalidades de pasaje, carga y mixto, el Estado lo concede a particulares o a personas morales, a fin de que mediante una retribución que se fije (tarifa) la colectividad pueda hacer uso de ellos.
- 7.- El otorgamiento de las concesiones queda sujeto a una serie de disposiciones legales, en donde se establecen los requisitos para ser procedente su explotación y en todo caso el Estado deberá preferir a los que ofrezcan mejores condiciones para la prestación del servicio, en beneficio de la colectividad.
- 8.- Las Garantías Individuales, en mi opinión, las podemos clasificar en sociales, políticas y jurídicas, las primeras, tienden al desarrollo del individuo en el ámbito social y cultural; las segundas, se refieren a los derechos y formas de expresión de las ideas y el pensamiento, y las terceras, a los derechos y restricciones del gobernado en relación a las facultades del Estado.

- 9.- La Libertad Individual, consiste en el derecho de hacer todo -- aquello que la ley no nos mande ni tampoco prohíba, de este modo, será un atentado contra la libertad individual todo acto -- de la autoridad que tienda a obligarnos a hacer lo que la ley -- no mande o a omitir aquello que la ley no prohíba.
- 10.- Nuestra Constitución en su parte dogmática, enuncia los dere-- chos substanciales de la persona humana, cuyo desconocimiento -- por parte de la autoridad, provoca un acto arbitrario, lo que -- da origen a la defensa del derecho violado a través del Juicio-- de Amparo.
- 11.- Las disposiciones dadas por el Ejecutivo en materia administra-- tiva, siempre tiene la presunción de validez, sin embargo, és-- tas buscan un beneficio colectivo, y quien resulta afectado pue de invocar al Juicio de Amparo.
- 12.- La finalidad del Juicio de Amparo, estriba en obtener la nuli-- dad de los actos de una autoridad, a fin de que las cosas perma-- nezcan en el estado que guardaban hasta antes de que se haya co metido la violación.
- 13.- El Juicio de Amparo, no solamente protege a las personas físi-- cas, sino también a entes sociales como lo son los sindicatos, -- ejidos y comunidades.
- 14.- El Juicio de Amparo, surge como una defensa de los individuos -- en una sociedad, a fin de que los afectados por una disposición o ley dictada por los órganos del Estado, puedan impugnarla por lesionar sus intereses.
- 15.- En aras del Juicio Constitucional, grupos o asociaciones de per-- sonas lo promueven para defensa de sus intereses y no del bien-- colectivo, a que tiende como objetivo fundamental la disposi-- ción o ley de la cual emana el acto reclamado.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
- ANDERSON NELS Sociología de la Comunidad Urbana.
Editorial Fondo de Cultura Económica.
- ARGUELLES MERAZ LUIS Aspectos Sociales de la Ley Reglamentaria
de los Artículos 103 y 107 de la Constitu-
ción General de la República.
(Tesis Profesional)
- AZUELA MARIANO Apuntes de Amparo
- BAZDRESCH LUIS Curso Elemental de Garantías Individuales
Editorial Jus, S.A.
- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO El Artículo 16 de la Constitución Mexicana.
U.N.A.M.
- BURGOA IGNACIO El Juicio de Amparo.
Editorial Porrúa, S.A.
- BURGOA IGNACIO Reformas a la Ordenación Positiva Vigente
del Amparo.
Editorial Porrúa, S.A.
- CARRILLO FLORES ANTONIO La Justicia Federal y la Administración -
Pública.
Editorial Porrúa, S.A.
- FRAGA GABINO Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A.
- GONZALEZ COSIO ARTURO El Poder Público y la Jurisdicción en Ma-
teria Administrativa en México.
Editorial Porrúa, S.A.
- IYAÑEZ FERNANDO El Amparo. México 1956
- LOPEZ ROSADO FELIPE Introducción a la Sociología.
Editorial Porrúa, S.A.
- MARGAIN HUGO B. Los Derechos Individuales y el Juicio de-
Amparo en Materia Administrativa.
México 1958.
- MONTIEL Y DUARTE ISIDRO Estudio Sobre Garantías Individuales.
Editorial Porrúa, S.A.
- MOYA PALENCIA MARIO Temas Constitucionales
U.N.A.M. 1978

RABASA EMILIO	Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Editorial Porrúa, S.A.
RAMIREZ FONSECA FRANCISCO	Manual de Derecho Constitucional. Editorial Pac, S.A.
RECASENS SICHES LUIS	Sociología. Editorial Porrúa, S.A.
ROMEO LEON ORANTES	El Juicio de Amparo.
ROUSSEAU JUAN JACOBO	El Contrato Social. Editorial Porrúa, S.A.

L E Y E S

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Reglamento al Capítulo de Explotación de Caminos.

Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Boletín de Información Judicial, Año 1957, Tomo LXXVI, del Semanario Judicial de la Federación.

Manual de Organización del Gobierno Federal 1976. Tomo I. Secretaría de la Presidencia.

55 años de Jurisprudencia Mexicana (1917-1971). S. Castro Zavaleta, Luis Muñoz. Cárdenas, Editor y Distribuidor, año 1975. Materia Administrativa.

Que satisfactorio es escribir la
última nota de un trabajo, que representa
la culminación de los estudios académicos,
espero pronto escribir una nueva página de
mi vida profesional.