



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

Análisis Pragmático de las Garantías Individuales Contenidas en los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Procedencia del Juicio de Amparo por Violaciones Cometidas por Actos de Autoridad a Tales Preceptos.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

LAZARO R. TENORIO GODINEZ

MEXICO, D.F.



1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## I N D I C E

PROLOGO.....	Pág. I
--------------	-----------

### C A P I T U L O I

#### LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

A) CONCEPTO.....	1
B) ELEMENTOS.....	5
C) NATURALEZA JURIDICA Y SU CLASIFICACION.....	16
D) SU EXTENSION Y REGLAMENTACION.....	50

### C A P I T U L O II

#### ANALISIS PRAGMATICO DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES

A) BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES.....	57
B) ANALISIS DEL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.....	64
C) ANALISIS DEL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.....	76

### C A P I T U L O III

#### PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

A) ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL.....	90
-------------------------------------	----

B) IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.....	93
C) IMPROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO.....	93
D) IMPROCEDENCIA LEGAL DEL JUICIO DE AMPARO.....	99

#### C A P I T U L O IV

##### ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES

A) ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES EN RELACION CON LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.....	131
B) LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES Y SU IMPUGNACION POR APLICACION DE ACTOS - DE AUTORIDAD AL TRAVES DEL JUICIO DE GARANTIAS.....	140
C) SOLUCION AL PROBLEMA PLANTEADO.....	146
CONCLUSIONES.....	147
BIBLIOGRAFIA.....	153

## P R O L O G O

A partir del cambio de gobierno que se efectuó en el mes de diciembre de 1982, el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo la intención de fortalecer al Estado en materia económica, es -- por ello, que mediante iniciativa de ley enviada al Congreso de la Unión en el mismo mes de diciembre del propio año, propuso las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A raíz de la iniciativa mencionada, que cabe -- hacer notar, en su exposición de motivos no se expresa -- la razón por la cual debe incluirse en el capítulo co -- rrespondiente a las garantías individuales, los legisladores no advirtieron tal situación, sin embargo, la apro -- baron, dando como consecuencia, la reforma a los precep -- tos constitucionales invocados.

Es mi propósito en la elaboración del presente trabajo de tesis, determinar el por qué siendo como lo -- es, que se trata de una reforma en materia económica fue incluida en la Constitución en el capítulo correspondien -- te a las garantías individuales, por tal motivo, en prin -- cipio examinaré qué son las garantías individuales, ya -- que me llama la atención la inclusión de la materia eco -- nómica en un capítulo de garantías individuales, toda -- vez que no estoy de acuerdo con ello y en ese orden de -- ideas, es importante precisar si lo establecido en los -- artículos 25 y 26 constitucionales reformados contienen -- o no garantías individuales; de tal suerte como ya se di -- jo, se analizará qué son las garantías individuales para posteriormente efectuar un examen de los artículos en ci

ta y establecer si en un momento determinado procede el juicio de amparo por violaciones que el Estado pueda cometer en contra de dichos numerales, para finalmente, concluir si la reforma de mérito debe o no estar incluida en la Constitución dentro del capítulo relativo a las garantías individuales.

Con la elaboración de este trabajo, no he querido que se suscite una polémica en el sentido de que si debe o no considerarse el texto de los artículos de referencia como garantías individuales, sin embargo, es de vital trascendencia el analizar dichos textos porque en mi concepto, no forman parte de lo que se entiende por garantías individuales, toda vez que si un gobernado se siente afectado por un acto que realice el Estado violando en forma evidente el contenido de los artículos constitucionales se tendría que examinar si éste pudiera interponer un juicio de garantías, ello desde luego, aduciendo que la violación a tales preceptos constituyen una violación a sus garantías individuales.

Por lo anterior, en el contenido del presente trabajo trataré de demostrar que fue errónea la inclusión de la materia económica en el capítulo correspondiente a garantías individuales de la Constitución, alegando esencialmente que son facultades del Estado y por ende, que no son garantías individuales concluyendo que el juicio de amparo no procede cuando exista una violación por parte de actos de autoridad a los artículos citados.

Cabe hacer la aclaración, que el tema del que trata el presente trabajo de tesis es una cuestión evidentemente controvertida, dado que algunas personas po-

drán estar de acuerdo con lo que aquí se exponga, en tanto que otras no lo estarán, no obstante, acorde a los razonamientos que en el desarrollo del mismo se viertan, se podrá advertir con claridad las afirmaciones que se han precisado en el párrafo precedente, para que con ello, nuestros legisladores si en algún momento este trabajo llegase a sus manos pudiera despertar una inquietud en los mismos\_ y con ello se aclarara de una vez por todas si el referido texto que contienen los artículos 25 y 26 constitucionales, se contienen garantías individuales, o no, dejando bien -- clara mi posición en el sentido de que no son garantías in-- dividuales el contenido de los artículos en cita y en consecuencia, que no procede el juicio de amparo por viola-- ción a tales preceptos por actos de autoridad.

Lázaro R. Tenorio Godínez

## C A P I T U L O I

## LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

A) CONCEPTO.- Para poder definir qué se entiende por garantías individuales, deben precisarse diversos conceptos que la doctrina indica, es por ello, que para tal efecto, en principio citaré diversas definiciones que la teoría otorga para su mejor comprensión.

Al respecto, el maestro Luis Bazdresch dice: "... Los hombres tienen que tener los derechos indispensables para su desenvolvimiento, para la libre realización de sus actividades, pero aunque deben tenerlos, no interesan al jurista como meras aptitudes humanas, sino únicamente en la vida de relación y particularmente cuando la ley previene que los organismos gubernativos los respeten; concretamente: si la ley no reconoce los derechos humanos, de nada sirven, pues ninguna autoridad podría hacerlos efectivos... (1)

Y agrega el citado autor: "... por su calidad de seres dotados de razón, los hombres son dignos de respeto para sus personas y sus actividades honestas, que sean adecuadas para la satisfacción de sus necesidades naturales y la realización de su destino, por tanto, tienen derechos inherentes a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la actividad, a la translación, etc., que son los derechos básicos indispensables para el desenvolvimien

1.- BAZDRESCH LUIS.- Garantías Constitucionales.- 2a. edición.- Editorial Trillas.- México 1983.- Pág. 15.

to o desarrollo, la prosperidad y la felicidad de los humanos, dentro del ambiente en que les toque vivir; pero esos derechos del hombre cobran importancia sólo cuando los hombres viven y desarrollan su actividad en un medio social y el ejercicio de dichos derechos alcanza protección contra los abusos o los errores de las autoridades gubernativas - únicamente cuando las instituciones políticas y el sistema legal establecido los tienen reconocidos y garantizados -- ..." (2)

De lo anterior, se advierte que el autor en cita define a las garantías individuales como aquellos derechos que tiene el hombre inherentes a la persona para un mejor desarrollo del mismo dentro del medio social en que se desenvuelve, derechos que tienen que estar reconocidos por el Estado, teniendo el individuo la posibilidad de hacerlos valer frente al mismo, puesto que la ley fundamental los reconoce.

Por su parte, el jurista Isidro Montiel y Duarte afirma que por garantías constitucionales debe entenderse lo siguiente: "Todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de los individuales." (3)

De la definición que nos da el maestro Montiel, se observa que aún y cuando afirma que la garantía es un medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho que no sea de los individuales, dicho concepto es vago, dado que si bien es cierto, nos habla de garan

2. IDEM. Pág. 16.

3. MONTIEL Y DUARTE ISIDRO.- Estudio sobre las Garantías Individuales.-3a. edición.-Ed. Porrúa.-México 1983.- -- Pág. 26.

tías constitucionales, no lo es menos que no da la definición de lo que debe entenderse por garantía individual, -- cuestión esta que trataré de explicar cuando me refiera a la naturaleza jurídica de las propias garantías individuales en razón de que existen diversos autores que no están de acuerdo con su denominación.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el autor de referencia dice: "Los derechos cardinales que el hombre -- por el solo derecho de serlo tiene y debe tener siempre, -- así como los medios formulados en la ley fundamental para asegurar el goce de estos derechos, son los que propiamente se llaman garantías individuales." (4)

En tanto que los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen que garantías constitucionales son: " - Instituciones y procedimientos mediante los cuales la constitución política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados." (5)

En relación al concepto que se ha transcrito, cabe afirmar que es muy general, toda vez, que por una parte no dice cuáles son los derechos a que se refieren en tal concepto, ni cuáles son o pueden ser esos derechos, y por otra parte, utiliza la palabra ciudadanos, que si se atiene a lo establecido por la Constitución Política, significa que esos supuestos derechos a los que se refieren los tienen únicamente aquellas personas que han cumplido los -

4.- IDEM.- Pág. 6

5.- DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL.- Diccionario de Derecho.-Décima Edición.-Editorial Porrúa.-México 1981 Pág. 278.

dieciocho años de edad, es decir, la mayoría de edad y tienen un modo honesto de vivir, razón por la cual, podría decirse que dentro de dicho concepto no se encuentran comprendidos los menores de edad, ni las personas morales, que cabe afirmar, tienen el carácter de gobernados.

Por su parte el Doctor Ignacio Burgoa, al hablar de garantías individuales afirma que: "Este concepto se forma, según las explicaciones que preceden, mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

1.- Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2.- Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3.- Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4.- Previsión y regulación de lo citado, relación por la ley fundamental Fuente." (6).

De lo expuesto por el Doctor Burgoa, cabe decir, que aún y cuando no da un concepto de lo que es una garantía individual, sí menciona los elementos que la integran, de lo que se infiere que dicho concepto puede quedar en los siguientes términos: Relación jurídica de supra a subor

6.- BURGOA IGNACIO.- Las Garantías Individuales.- Decimovena Edición.- Ed. Porrúa.- México 1985.- Pág. 187.

dinación entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por el otro, consistente en un derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado con la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo, relación cuya fuente es la constitución.

En atención a las definiciones antes expuestas, se puede concluir, que las garantías individuales son una relación jurídica entre el gobernado por un lado (entendiéndose por éste tanto las personas físicas como personas morales) y el Estado y sus autoridades por el otro, para asegurar el disfrute pacífico y el respeto a los derechos humanos consistentes en la vida, la libertad, la igualdad propiedad y seguridad jurídica que son indispensables para el desarrollo de la personalidad del hombre dentro de la sociedad en que se desenvuelve, que el Estado y sus autoridades tienen obligación de respetar, relación cuya fuente es la constitución.

B) ELEMENTOS DE LA GARANTIA INDIVIDUAL.- De la definición que ha quedado transcrita en el párrafo precedente, deben precisarse los siguientes elementos que la integran, a saber:

I .- SUJETOS: 1.- Activo. 2.- Pasivo

II.- OBJETO

III.- FUENTE

I.- Los sujetos de la relación jurídica en la definición de garantías individuales son: el activo y el pasivo que examinaré a continuación:

1.- El sujeto activo lo constituye toda aquella persona que tenga el carácter de gobernado, es decir, todo aquel individuo que se encuentre en nuestro país, no importando si éste es mexicano o extranjero, según se infiere en lo establecido en el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

*"ARTICULO 10.- 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 con las condiciones que ella -- misma establece."*

Dentro del concepto de sujeto activo ya quedó -- apuntado que éste es todo gobernado, ahora bien, debe tomarse en cuenta, quiénes son aquellas personas que pueden tener tal carácter.

Acto seguido se examinará qué es una persona física y con posterioridad qué es una persona moral, ya que ambas tienen la calidad de gobernados.

El maestro Rafael de Piña dice que persona física "... es el ser humano hombre o mujer..." (7)

En tanto que el jurista Eduardo García Maynez -- afirma: "Se da el nombre de personas físicas a los hombres en cuanto a sujetos de derecho." (8)

7.- DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL.-Op. cit.-Pág. - 377.

8.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO.-Introducción al Estudio del Derecho.-Trigésimo tercera edición.-Ed. Porrúa.-México 1982.-Pág. 275.

Por mi parte, estimo que persona física es aquella que es considerada en su individualidad, capaz de ser sujeto de derechos y obligaciones, ya sea hombre o mujer.-

Por otra parte, si el sujeto activo es una persona física (hombre o mujer) cabría preguntarse: ¿Si para gozar de las garantías individuales que la constitución otorga a todos los individuos, están incluidos dentro de esa denominación también los extranjeros?. La respuesta la da la propia constitución federal en su artículo 2o. que reza de la siguiente manera:

*ARTICULO 2o.-"Está prohibida la esclavitud en -- los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes."*

De lo anterior, cabe afirmar que dentro del concepto "todos los individuos" que marca el artículo 1o. de la carta fundamental, están comprendidos tanto los nacionales como los extranjeros, debiendo hacer notar que dichos extranjeros deben encontrarse dentro de la República Mexicana.

Respecto a las personas morales, el citado jurista García Maynez, no da una definición exacta de lo que debe entenderse por ellas, pero dice que son: "las asociaciones dotadas de personalidad (un sindicato o una sociedad mercantil, por ejemplo)." (9)

Por su parte el jurista Rafael de Pina, citando al connotado jurisconsulto José Castan Tobeñas dice que per

sona moral es una: Entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones.

El Código Civil para el Distrito Federal, establece que son personas morales:

"ARTICULO 25.- Son personas morales:

- I.- La Nación, los Estados y los Municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III.- Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del Artículo 123 de la Constitución Federal;
- V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas, y
- VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley."

Del precepto que ha quedado transcrito se desprenden los siguientes tipos de personas morales que hay, a saber:

1.- Personas morales de derecho privado, como lo son las sociedades civiles o mercantiles e igualmente las consideradas en la fracción VI del artículo invocado;

2.- Personas morales de derecho social, tales como los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal, asimismo, las sociedades cooperativas y mutualistas.

3.- Personas morales de derecho público, como lo son la nación, los Estados y los municipios y en igual forma las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, como por ejemplo, los organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En mi opinión, las personas morales son aquéllas que se constituyen por un grupo de personas físicas que se reúnen para un fin lícito y determinado, que puede ser con un propósito de lucro o no, según se trate del objeto que se pretenda perseguir.

Ahora bien, ya se determinó quiénes tienen el carácter de personas físicas y morales, debiéndose hacer la aclaración pertinente, en relación a éstas, que no todas tienen el carácter de gobernados puesto que, la nación, -- los Estados y los Municipios, así como las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, son entes de derecho público y -- así como en el inciso A de este capítulo se apuntó que las garantías individuales son derechos que todo gobernado puede hacer valer frente al Estado, resulta inconcuso que dichas personas no tienen el carácter de gobernados, en virtud de que no podría ser posible que las propias personas morales a que se ha hecho alusión pudiesen hacer valer tales derechos en contra del propio Estado.

Sin embargo, la Ley de Amparo en su artículo 9º, establece que las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas, a lo que debe decirse que de una interpretación correcta de dicho numeral, que los organismos descentralizados desde luego podrán acudir al amparo por viola-

ción a las garantías individuales consagradas en la Carta Magna.

No así la Federación, aun cuando en teoría se ha sostenido el criterio de que cuando el Estado no actúa como soberano, sino como particular en una relación de derecho privado, sí puede haber violación de garantías y en consecuencia también gozar de las referidas garantías que la Constitución otorga, situación esta, que es muy difícil que en la práctica se presente, pero toda regla tiene su excepción; sin embargo, no debe perderse de vista que por la emisión de una ley en ese supuesto es incontrovertible que no puede decirse que las personas morales oficiales disfruten de las garantías individuales que establece la Constitución, ya que de resultar así, se llegaría al caos, porque en un momento determinado se podrían presentar demandas de amparo por parte del Estado en contra del propio Estado, lo cual sería una verdadera aberración jurídica.

También, no debe pasar inadvertido, el caso de las personas morales de derecho privado, como lo son las sociedades extranjeras, puesto que al respecto se ha discutido mucho si gozan de las garantías individuales que contempla la Constitución Federal.

En relación a lo anterior, si las sociedades extranjeras cumplen con lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles que en sus artículos 250 y 251 establecen:

*"ARTICULO 250.- "Las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República."*

"ARTICULO 251.- "Las sociedades extranjeras sólo podrán ejercer el comercio desde su inscripción en el Registro.

La inscripción sólo se efectuará mediante autorización de la Secretaría de Economía Nacional, que será otorgada cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I.- Comprobar que se han constituido de acuerdo con las leyes del Estado del que sean nacionales, para lo cual se exhibirá copia auténtica del contrato social y de más documentos relativos a su constitución y un certificado de estar constituidas y autorizadas conforme a las leyes, expedido por el representante diplomático o consular que en dicho Estado tenga la República.

II.- Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos del orden público establecidos por las leyes mexicanas;

III.- Que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal.

Las sociedades extranjeras estarán obligadas a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público titulado." No existe ningún problema, en virtud de que, si se encuentran dentro de la República Mexicana y constituido conforme a las leyes de nuestro país, ejerciendo el comercio, es indudable que disfrutan de las garantías individuales.

Por otra parte, cabe hacer el siguiente cuestionamiento: ¿Si las sociedades extranjeras no están constituidas dentro de la República Mexicana y en consecuencia-

no ejercen el comercio dentro de nuestro país, sino que, en forma aislada lo efectúan, tales sociedades podrán gozar y disfrutar de las garantías que establece la ley fundamental?. Al respecto, ni la constitución, ni cualquier otro cuerpo de leyes, disponen qué ocurre cuando una sociedad extranjera acude ante nuestro máximo Tribunal en demanda de amparo y protección de la justicia federal por violación a las garantías que otorga la propia ley suprema, razón por la cual se debe tomar en consideración el criterio sostenido por nuestro más alto Tribunal en ese sentido, en la siguiente ejecutoria que a continuación se transcribe:

SOCIEDADES MERCANTILES EXTRANJERAS. MODO DE ACREDITAR SU EXISTENCIA JURIDICA.- "Las sociedades mercantiles extranjeras deben acreditar su existencia legal, mediante la protocolización notarial del documento certificado y legalizado, expedido por funcionario autorizado del país correspondiente, donde se haga constar su constitución y de sus bases constitutivas, de las cuales debe inferirse que continúan existiendo legalmente (Art. 5° del Reglamento de la ley orgánica de las fracciones I y IV del Art. 27 constitucional), así como que no han adquirido ni poseen con fines agrícolas (Art. 4°, 5° y 7°, de la mencionada ley orgánica), también deben demostrar haber hecho las manifestaciones a que se refiere el artículo 7° de la propia ley en relación con el 14 del reglamento."

Sexta época, 4a. parte, Vol. XXVI, pág. 193. Amparo directo 7766/58. Aurelio Leal Treviño. Mayoría de 4 votos.

En relación a lo anterior, es indudable que cuando las sociedades extranjeras a que nos hemos referido, no tengan su residencia legal en nuestro país, sí alcanzan -

la protección que otorga nuestra constitución a todo individuo en su artículo 1º, siempre que den cumplimiento a lo establecido en el tratado denominado "PROTOCOLO sobre la Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes", que México adoptó mediante referéndum en el año de 1953, y que continúa vigente hasta la fecha, en el cual, establece en su artículo 1º en los poderes que se otorgan en los países que forman la Unión Panamericana, destinados a obrar en el extranjero, se observan las siguientes reglas:

Si el poder fuere otorgado en nombre de una persona jurídica, además de la certificación a que se refieren los números anteriores, el funcionario que autorice el acto dará fe, respecto de la persona jurídica en cuyo nombre se hace el otorgamiento, de su debida constitución, de su sede, de su existencia legal actual y de que el acto para el cual se ha otorgado el poder está comprendido entre los que constituyen el objeto o actividad de ella. Esa declaración la basará el funcionario en los documentos que al efecto le fueren presentados, tales como, escritura de constitución, estatutos, acuerdos de la junta u organismo director de la persona jurídica y cualesquiera otros documentos justificativos de la personería que se confiere. Dichos documentos los mencionará el funcionario con expresión de sus fechas y su origen.

Y agrega en su artículo V.- En cada uno de los países que componen la Unión Panamericana, serán válidos legalmente los poderes otorgados en cualquier otro de ellos que se ajusten a las reglas formuladas en este protocolo, siempre que estuvieren además legalizados de conformidad con las reglas especiales sobre la legalización.

Dicho protocolo fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, incluyendo en el mismo -

la conocida cláusula CALVO, que constituye una reserva, el 22 de Diciembre de 1951, según decreto publicado en el diario oficial de la federación el día 2 de febrero de 1952 y ratificado que fue por el Ejecutivo de la Unión el día 12 de Junio de 1953, con posterioridad se efectuó el depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Unidos de América el 24 de ese mismo mes y año.

Finalmente el 19 de Octubre de 1953, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines, promulgó el Decreto sobre el Protocolo de referencia.

2.- Sujeto Pasivo.- El sujeto pasivo de la relación jurídica en la definición de las garantías individuales, es el Estado y sus autoridades, entendiéndose por Estado, la entidad jurídico política en que se constituye el pueblo. En esa virtud resulta lógico que el Estado y sus autoridades sean el sujeto pasivo de la relación jurídica entre él mismo y el gobernado, toda vez que es aquél, quien tiene la obligación de respetar esos derechos humanos inherentes al individuo y el único que puede violarlos, garantías que emanan de la constitución misma y que ésta impone al través de todo el capítulo referente a garantías individuales, una serie de obligaciones tanto de hacer como de no hacer al Estado y sus autoridades para asegurar el goce y disfrute de tales garantías para todos los individuos.

## II.- OBJETO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.-

El maestro Luis Bazdresch, dice en relación al objeto de las garantías individuales lo siguiente: "Las garantías están otorgadas o constituidas para proteger el -- ejercicio de los derechos humanos; y atentos a la naturale

za y a la significación de esos derechos, debemos convenir en que la institución de las garantías en las constituciones de 1857 y 1917 tiende a la formación y mantenimiento de un clima de libertad y seguridad, en el que se asienta y desarrolla nuestro régimen de derecho, y todo en conjunto propicia el progreso de los individuos y la sociedad." (10)

El Doctor Burgoa dice lo siguiente: siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente, el derecho que se establece por la relación jurídica en que éstas se traducen consiste una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la aludida relación (autoridades y Estado), en el sentido de que se le respete un mínimo de actividad y seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana.

De los anteriores conceptos puede decirse que el objeto de las garantías individuales consiste precisamente en el respeto que deben guardar el Estado y sus autoridades a los derechos tutelados en la constitución federal para que el individuo se desarrolle en un clima de tranquilidad y seguridad dentro de la sociedad en la cual se desenvuelve.

### III.- FUENTE.-

En nuestro derecho la fuente formal de las garantías individuales es la legislación escrita, es decir, aquella en la cual se encuentran consagrados los derechos inherentes al individuo en una relación de supra a subor-

dinación, de la cual nace para el gobernado el derecho de exigir del Estado y sus autoridades el respeto de dichos derechos consagrados en la constitución, de donde resulta que la fuente de las garantías individuales es precisamente la ley fundamental.

### C) NATURALEZA JURIDICA Y SU CLASIFICACION.-

Al respecto el maestro Luis Bazdresch nos dice que: "Los derechos humanos son las facultades que los hombres tienen, por razón de su propia naturaleza, de la naturaleza de las cosas y del ambiente en que viven para -- conservar, aprovechar y utilizar libre, pero lícitamente, sus propias aptitudes, su actividad y los elementos de -- que honestamente puede disponer a fin de lograr su bienestar y su progreso personal, familiar y social." (11); y agrega: "las garantías de los derechos del hombre son las distintas prevenciones que la soberanía ha impuesto en la ley constitutiva del Estado, como limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernativos, para que los propios órganos respeten y permitan que las personas disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro -- del marco de las leyes, los derechos humanos declarados -- en la misma ley constitutiva." (12)

El maestro Octavio Hernández dice que: "a lo -- que la Constitución denomina como garantías individuales, son en realidad derechos públicos individuales, derechos de la persona o derechos del hombre, puesto que garantía es sólo el derecho por garantizar." (13)

11.- BAZDRESCH LUIS.- Op. cita Pág. 34.

12.- IDEM. Pág. 34.

13.- HERNANDEZ OCTAVIO A.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Tomo I. Editorial Porrúa.- México 1965.- Pág. 22.

El Doctor Ignacio Burgoa dice que: "siendo los de rechos del hombre inseparables de la naturaleza y consustanciales, y por ende superiores y PRE EXISTENTES a toda organización normativa, el Estado debe respetarlos, teniendo la ineludible obligación de incorporarlos a su orden jurídico." (14)

Por otra parte sigue diciendo: "... el Estado en ejercicio del poder soberano cuyo titular es el pueblo, -- otorga, crea o concede a los gobernados determinadas prerrogativas que lo coloquen al amparo de los desmanes, arbitrariedades e inquietudes de las autoridades que obran en representación de aquél." (15)

El maestro Montiel y Duarte, afirma: "que el pueblo mexicano reconoce los derechos del hombre, significando así que los reconoce en todo hombre, sea nacional o extranjero y sea o no ciudadano.

Por otro lado, el jurista Luis Bazdresch afirma: "las garantías constitucionales protegen directamente los derechos humanos y por ende sus titulares son precisa y exclusivamente los hombres, ya aislados como personas físicas, ya reunidos como personas morales o de derecho privado o público, entre los cuales figuran particularmente los núcleos de población a que se refieren las fracciones VII y X del apartado noveno del artículo 27 de la constitución." (16)

Independientemente de lo expuesto por los tratadistas que se han mencionado, debe decirse que la denomina

14.- BURGOA IGNACIO.- Op. cit. Pág. 189

15.- IDEM. Pág. 189

16.- BAZDRESCH LUIS.- Op. cit. Pág. 35.

ción de "garantías individuales", "garantías constitucionales", "derechos humanos", "derechos subjetivos públicos" lo que verdaderamente adquiere mayor importancia es que - la Constitución reconozca los derechos que tiene el hombre, que son inherentes a su persona y en consecuencia se respeten por parte del Estado y sus autoridades, lo que - significa que cualquier denominación que se le dé a las - llamadas garantías individuales es correcta porque todo - va encaminado a proteger y asegurar los derechos del hombre a que se refieren los autores en comento, sin perjuicio de la forma de gobierno que se establezca, pues en un sistema socialista, es importante hacer notar que dichas prerrogativas fundamentales del hombre no existen.

El jurista Jorge Jellinek clasifica las garantías del derecho público en:

A.- Garantías Sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales, y, en general, los elementos diversos que se dan en la dinámica de la sociedad;

B.- Garantías Políticas, dentro de las que comprende la organización misma del Estado y el principio de división de poderes; y

C.- Garantías Jurídicas, que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de -- responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer efectivas las normas de derecho objetivo."(17)

Respecto a la clasificación que hace el jurista Jellinek de las garantías, es incuestionable que dentro -

17.- JELLINEK JORGE.-Teoría General del Estado.-Libro I., Investigaciones preliminares.-Ed. Albatros.-Buenos Aires, 1945.-Pág. 246.

de dicha clasificación no precisa debidamente lo que se ha entendido por garantía individual, en virtud de que, también se refiere al sistema de gobierno y el medio para hacer cumplir las normas del derecho objetivo, razón por la cual tal clasificación no es la adecuada para el objeto de nuestro estudio. Ahora bien, el Doctor Burgoa señala dos criterios fundamentales para la clasificación de las garantías individuales que son:

- 1.- Garantías Materiales, y
- 2.- Garantías formales.

Y afirma: "Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, comprendiendo el segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra constitución. -- Las garantías materiales, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales), asumen obligaciones de no hacer o de abstención (No vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc. etc.), en tanto que respecto a las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado." (18)

Respecto de la clasificación que hace el Doctor-Burgoa, debo decir que estoy de acuerdo, sin embargo, las denominadas garantías sociales no las menciona, siendo que

el espíritu que inspiró al constituyente de 1917 es eminentemente social, al consagrar las garantías contenidas en los artículos 27 y como extensión del artículo 5º de la propia Constitución, el artículo 123 de la misma.

De lo antes expuesto debe precisarse que de acuerdo a la Constitución Política que rige en nuestro país, las garantías individuales se clasifican en:

- I.- Garantías de igualdad,
- II.- Garantías de libertad,
- III.- Garantías de propiedad,
- IV.- Garantías de seguridad jurídica; y
- V.- Garantías sociales.

Acto seguido se analizará la clasificación anterior:

#### CLASIFICACION:

##### I.- GARANTIAS DE IGUALDAD.-

El maestro Montiel y Duarte dice: "que la igualdad como garantía individual: es el derecho que todos los hombres tienen para ser juzgados por unas mismas leyes que constituyen el derecho común, fundado sobre reglas generales y no sobre prescripciones excepcionales de puro privilegio." (19)

En tanto que el Doctor Burgoa dice que la igualdad a título de garantía individual: "se traduce en una relación jurídica que media entre el gobernado, por una parte y el Estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos pú-

blicos que de dicho vínculo se deriven, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquéllos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad." (20)

Por su parte el maestro Rafael de Pina no habla propiamente de la igualdad como garantía individual, pero debe tomarse en consideración que define qué debe entenderse por igualdad ante la ley, aseverando: "trato igual en circunstancias iguales, que significa la prohibición de toda decisión o norma legal de carácter discriminatorio por parte de los órganos estatales." (21)

La igualdad ante la ley.- Se ha dicho es un caso de razonabilidad de las leyes que representa una garantía constitucional y una valoración vigente en todos los países constituidos sobre la ideología demoliberal... Este principio se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior se advierte que aunque el maestro de Pina hable de igualdad ante la ley, es evidente -- que se refiere a la igualdad como garantía individual, y, si al mencionar al comienzo del presente capítulo que --- existe una relación jurídica entre el gobernado y el Estado y sus autoridades y que éste tiene la obligación de -- respetar los derechos inherentes a aquél, puede considerarse que la garantía de igualdad es una relación jurídica que media entre el gobernado por una parte, y el Estado y sus autoridades por el otro y que constituye el contenido de los derechos que de dicho vínculo se derivan, -

20.- IGNACIO BURGOA.- obra citada. Pág. 255.

21.- DE PINA RAFAEL y DE PINA VARA RAFAEL. Op. cit. Pág. 291.

por consiguiente el Estado tiene la obligación de considerar a todos los gobernados que tienen la capacidad para ser titular de derechos y contraer obligaciones, bajo el aspecto de la personalidad humana y que se encuentran todos en una misma situación jurídica; es decir, dentro de un mismo plano sin distinción alguna.

Las garantías de igualdad que de acuerdo a lo expuesto consagra la Constitución, son los artículos 1º, 2º, 4º, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; 12 y 13 que a la letra dicen:

"ARTICULO 1º.- 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 con las condiciones que ella misma establece."

"ARTICULO 2º.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes."

"ARTICULO 4º.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."

"ARTICULO 12°.- En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país."

"ARTICULO 13°.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta de orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

De los artículos citados se advierte en forma evidente, el concepto de la garantía que se analiza, toda vez que no se hace ninguna distinción entre los gobernados ya que no importa que sea nacional o extranjero, que sea hombre o mujer, ni hace distinción de raza o creencias religiosas, ni de su situación económica; sin embargo no debe pasar inadvertido lo establecido en el artículo 13 de -

la constitución en el sentido de que "... subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción, sobre personas que no pertenezcan al ejército..." de lo que resulta que existe una excepción a la garantía de igualdad que se comenta, porque ya se está efectuando una diferenciación entre las personas, en razón de que habla de los tribunales militares, en consecuencia, solamente personas que pertenezcan al ejército se les aplicará el fuero de guerra, no así, a cualquier gobernado que no se encuentre dentro de los supuestos que prevé dicho numeral.

## II.- GARANTIAS DE LIBERTAD.

Resulta difícil definir lo que se entiende por libertad, ya que se trata de una cuestión subjetiva y por ende en la doctrina difícilmente se encuentra qué es lo que se entiende por garantía de libertad, sin embargo, el Doctor Ignacio Burgoa dice lo siguiente: "La libertad, traducida en esa potestad o facultad propia de la persona humana de elegir fines y medios vitales, presenta dos aspectos fundamentales establecidos en razón del ámbito donde aquélla se despliega. En primer lugar, la escogitación de objetivos vitales y de conductos para su realización puede tener lugar inmanentemente, esto es, sólo en el intelecto de la persona sin trascendencia objetiva. En este caso, la potestad electiva no implica sino una libertad subjetiva o sociológica ajena al cambio del derecho. En segundo término como el individuo no se conforma con concebir los fines y medios respectivos para el logro de su bienestar vital, sino que procura darles objetividad externándolos a la potestad que tiene la persona de poner en práctica trascendentalmente tanto los conductos como los fines que se ha forjado." (22)

22.- BURGOA IGNACIO.- Obra citada Pág. 304.

Por otra parte el mismo autor dice "... la libertad individual, como elemento inseparable de la personalidad humana, se convirtió pues, en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla..." (23)

De lo anterior, se advierte que la libertad como garantía individual nace en principio de esa facultad propia del individuo que tiene para realizar los fines y objetivos que se haya fijado, dentro de la sociedad en que se desenvuelve y que reconocida por el Estado se convierte en una garantía individual, pues es éste el que tiene la obligación de respetar ese goce y disfrute del gobernado, que es titular de tal garantía.

Ahora bien, nuestra Constitución establece las siguientes garantías específicas de libertad:

1.- La libertad de enseñanza que el artículo 3º consagra.

2.- La libertad que tienen las personas para tener los hijos que deseen procrear, sin embargo, tal libertad se encuentra restringida, en virtud de que el propio precepto marca un límite que es el de decidir de manera responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, de lo que se infiere que, si bien es cierto, -- existe una libertad, ésta no es plena, dado que tiene sus límites, y segundo que se encuentra contemplada en el artículo 4º párrafo segundo de la propia Constitución.

3.- La libertad de trabajo (Art. 5º constitucional), que también como la anterior, tiene limitaciones que son las siguientes:

A) Ya que exige que el trabajo, comercio, industria o profesión a que se dedique una persona, tendrán que ser necesariamente lícitos.

B) Que el ejercicio de dicha libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernamental, dictadas en los términos que marca la ley, cuando se ofendan -- los derechos de la sociedad.

C) Que la ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Respecto a esta limitación, debe decirse que el artículo en análisis, se remite a una ley reglamentaria, - dicha ley no es otra más que la denominada LEY GENERAL DE PROFESIONES.

D) En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como, el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta, las funciones electorales y censales, tendrán carácter obligatorio y gratuito; - los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuíbles en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale. Esta limitación que contempla el tercer párrafo del artículo 5° constitucional, constituye una excepción al principio que establece el propio precepto en cuanto a que a las personas se les obliga a prestar un trabajo, aún y cuando no deseen hacerlo, que regularmente será por un tiempo determinado que fijará la ley de donde emane la prestación de dicho servicio.

E) Existe otra limitación a la libertad de trabajo, que si bien es cierto, no está contemplada dentro del artículo 5° constitucional, no lo es menos que el artículo 130 de la propia Constitución Federal viene a complementar las limitaciones de aquel, porque en su párrafo sexto dice que los ministros de los cultos serán considerados como -- personas que ejercen una profesión, y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicte, agregando en el párrafo octavo que para ejercer en México, el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento, razón por la cual, es correcta la afirmación del Doctor Burgoa en dicho sentido.

#### 4.- Libertad de expresión de las ideas.

Esta garantía encuentra su fundamento en el artículo 6° de la Constitución Federal que a la letra dice:

*"ARTICULO 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."*

La garantía en comento resulta lógica, dado que la persona puede y debe expresar su pensamiento porque al desenvolverse en una sociedad, resulta que para el mejor desarrollo de la misma es necesario que tenga libertad para expresar sus ideas, porque si no fuese así, ésto traería como consecuencia que un régimen como el nuestro, se transformara en un sistema totalitario en el cual se suprimen las libertades esenciales para la vida humana.

Asimismo, la garantía que se examina tiene sus -

limitaciones que son:

- A) Cuando se ataque a la moral,
- B) Cuando se ataque a los derechos de tercero,
- C) Cuando provoque algún delito,
- D) Cuando perturbe el orden público.

Limitaciones que al decir del Doctor Burgoa, en lo referente a los ataques a la moral, a los derechos de tercero o perturbación del orden público, son demasiado vagas e imprecisas, sin embargo, contrariamente a lo sostenido por el connotado jurista, debe decirse, que de una interpretación correcta de dichas limitaciones, se desprende que moral podría entenderse como una norma de conducta, -- que de acuerdo a las costumbres de un pueblo rige en el -- mismo, igualmente cuando se ataquen derechos de tercero -- que con la libre manifestación de las ideas, se afecte la esfera jurídica de algún tercero, causándole un daño de carácter moral que bien puede causar perjuicio en la parte - afectiva del individuo o bien en la parte social; y en --- cuanto al orden público es evidente que ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido el concepto de orden público, pero éste debe entenderse como una situación- social derivada del respeto a la ley establecida por el legislador que tiene como fin principal el mantenimiento de la paz con la justicia que persigue el derecho, en consecuencia, cuando el derecho no es respetado, afectando a la sociedad en que se vive, se dice que se perturba el orden- público.

5.-La libertad de Imprenta.- Esta se encuentra - decretada en el artículo 7° constitucional que literalmente expresa:

"ARTICULO 7°.- Es inviolable la libertad de escri

bir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleiros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos."

Debe precisarse que esta garantía en la práctica independientemente de las limitaciones que el propio numeral marca, en nuestro país todo aquéllo que se publique, primero lo tiene que examinar la Secretaría de Gobernación la cual determinará si es o no procedente que se publique, sin embargo, esta facultad que tiene dicha Secretaría es muy amplia en razón de que si en un momento determinado no le conviene lo que se diga en una publicación, no autoriza la misma, y no precisamente porque no haya respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, porque el gobierno federal en innumerables ocasiones realiza ciertas actividades que no desea que salgan a la luz pública o si ocurren determinados sucesos que en alguna forma puedan tener como consecuencia una desconfianza o incertidumbre del pueblo, no permite que ello se publique, a pesar de que la persona que se haya enterado de ello no contravenga la disposición constitucional, en cuanto a las limitaciones que establece y si eso ocurriese a pesar de que no lo hayan autorizado, y lo que al gobierno no le parece que se haga --

del conocimiento público, se efectúa, toma represalias contra aquella persona que lo haya realizado, particularmente en tratándose de publicaciones de diarios y revistas, porque es un hecho notorio que el Estado tiene el monopolio del papel al través de una empresa paraestatal como lo es la Productora e Importadora de Papel, S.A., (PIPSA), razón por la cual, en el momento que un diario o una revista publique algún suceso o algún hecho que el Estado no desee que sea del dominio público, simple y llanamente le retira el suministro de papel.

6.- El derecho de petición, que es una garantía específica de libertad que previene el artículo 8° constitucional y respecto de dicho precepto, debe decirse que en la práctica, frecuentemente se hace nugatorio tal derecho porque si una persona ante una autoridad presenta una petición con las características que señala el numeral en análisis, no se le otorga el acuerdo correspondiente o bien, se acuerda su petición en un término demasiado extenso, entonces la expresión de breve término, que contiene el segundo párrafo del artículo de referencia, en ningún momento establece qué se entiende por el mismo, puesto que para una autoridad puede ser un día, para otra tres días, para cualquier otra autoridad hasta treinta días, o bien, de tres o de seis meses o más, según el cúmulo de trabajo que la autoridad a la cual vaya dirigido el escrito, le corresponda, razón por la cual, debería precisarse en la constitución el término exacto en el cual la autoridad debe contestar una petición que le formule un gobernado.

No pasa inadvertido, lo establecido por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que contiene la llamada negativa ficta en los siguientes términos:

"ARTICULO 37.- Las instancias o peticiones que se

formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término se comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido". a lo que, en diversas ejecutorias y tesis jurisprudenciales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que es inadmisibles tal negativa, puesto que el artículo 8º de la Constitución establece en una forma terminante y clara que la autoridad tiene la obligación siempre de dar contestación al peticionario y no por el hecho de que no lo haga, ello significa que está contestando en sentido negativo, porque en ese aspecto la Constitución es categórica, ya que no deja a la autoridad el arbitrio de contestar o no.

Muchas veces se ha discutido que existe una violación al derecho de petición cuando la autoridad no acuerda favorablemente un escrito presentado por un gobernado, sin embargo, esto es inexacto porque la autoridad únicamente tiene la obligación de contestar, sin que esto implique que acuerde favorablemente a los intereses del gobernado.

La limitación a esta garantía es en el sentido de que el derecho de petición en materia política sólo podrá ser ejecutado por los ciudadanos, para tal efecto el artículo 34 de la propia ley fundamental dice que serán ciudadanos de la República los varones y mujeres que sean mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

7.- Libertad de asociación y reunión que la Constitución consagra en el artículo 9° que dice:

"ARTICULO 9°.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidarla y obligarla a resolver en el sentido que se desee."

A este respecto, cabe hacer notar que en la práctica se encuentra un tanto restringida, porque aun y cuando se reúnan los requisitos que para su ejercicio marca dicho precepto, las autoridades muchas veces utilizan la represión para coartar dicha libertad, el último caso lo tenemos en el Distrito Federal mediante el decreto de fecha 28 de marzo de 1983 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 en el cual se prohíbe realizar cualquier manifestación en la Plaza de la Constitución, situación ésta, que en forma evidente es violatoria de la garantía que se analiza.

Las limitaciones a la garantía de referencia las encontramos en el primer párrafo del propio precepto en el sentido de que "solamente los ciudadanos de la República podrán ejercerla para tomar parte en los asuntos políticos del país."

Existe también otra limitación en relación con la libertad que se analiza consistente en que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

Otras limitaciones se encuentran contenidas en el artículo 130, párrafos noveno y décimocuarto que dicen:

*Párrafo noveno: "Los ministros de los cultos, nunca podrán en reunión pública o privada, constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general, del Gobierno, no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos."*

*Párrafo décimo cuarto: "Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político."*

8.- Libertad de Posesión y Portación de Armas. - El artículo 10 constitucional a la letra dice:

*"ARTICULO 10.- Los habitantes de Los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La Ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas."*

De la transcripción anterior se desprenden dos garantías distintas a saber:

- 1.- Libertad de posesión de armas,
- 2.- Libertad de portación de las mismas.

Ahora bien, cabe afirmar, respecto a este numeral, que -

se ha abusado de esta libertad, porque en la práctica regularmente los gobernados poseen armas en su domicilio e incluso de las prohibidas, por otro lado, en cuanto a la portación de armas, también debe señalarse que los individuos las utilizan sin que para ello exista la autorización correspondiente, ante la indiferencia de las autoridades.

9.- Libertad de tránsito.- consagrada en el artículo 11 constitucional que reza de la siguiente manera:

*"ARTICULO 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto y otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."*

Las limitaciones que se encuentran a la libertad de tránsito son:

1.- Que el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal y civil, lo que significa que la autoridad judicial en un momento determinado como consecuencia de un procedimiento tramitado ante ella puede decretar el arraigo de una persona en un determinado lugar, ello con la finalidad de asegurar su presencia y que no pueda transitar dentro de la República sin que la propia autoridad tenga conocimiento de esa circunstancia.

Igualmente existe otra limitación en relación a las autoridades administrativas, que puede presentarse el caso cuando de acuerdo a la Ley General de Población cuando un extranjero intente penetrar en territorio nacional y no reúna los requisitos que para su ingreso marque la ley de marras, o bien que para salir de la República no cumpla con la misma, asimismo, cuando en un determinado momento una persona provenga del extranjero o bien de la República Mexicana en donde exista una enfermedad que pueda resultar contagiosa, que ponga en grave peligro a la sociedad conforme al artículo 73 fracción XVI de la propia constitución la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General representada por el Ejecutivo de la Unión dictarán las medidas necesarias y pertinentes para evitarlo.

Por último, el Ejecutivo de la Unión podrá expulsar del país a los extranjeros que considere perniciosos en términos del artículo 33, lo que constituye una limitación a la referida libertad.

10.- Libertad de creencias religiosas, que el artículo 24 establece de la siguiente manera:

*"ARTICULO 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar -- las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no -- constituyan un delito o falta penados por la ley.*

*Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad."*

Dicha libertad la confirma o complementa el segundo párrafo del artículo 130 constitucional que dice que el-

congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera, de donde resulta que todo gobernado - puede profesar la religión que mejor le parezca en los términos del numeral mencionado en primer término.

Existen 2 limitaciones constitucionales a la libertad que se examina que son:

1.- Que se podrá profesar la creencia religiosa en los templos o en su domicilio particular del gobernado cuando no constituye un delito o falta que esté penada por la ley; y,

2.- Que todo acto religioso de culto público se celebrará dentro de los templos y bajo la vigilancia de la autoridad.

11.- Libertad de libre concurrencia que se contiene en el artículo 28 constitucional y que consiste en la prohibición de existencia y funcionamiento de monopolios, ya que toda persona puede dedicarse a la misma actividad que otra perteneciente a un determinado ramo, razón por la cual varias personas pueden dedicarse a la actividad en un mismo ramo sin que esa actividad sea privilegio o prerrogativa de una de ellas, excluyendo a las demás, -- sin embargo, existen limitaciones a esta libertad tales como las funciones del Estado en las siguientes actividades:

1.- Acuñación de monedas; correos; telégrafos; - radiotelégrafo; y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión y la prestación del servicio públi

co de banca y de crédito.

2.- No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formados para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores - para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia del gobierno federal o de los Estados y previa autorización de las legislaturas respectivas en cada caso.

3.- Una tercera limitación consistente en que tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la -- producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

### III.- GARANTIA DE PROPIEDAD.

La garantía de propiedad se encuentra contenida - en el artículo 27 de la constitución.

Concepto de propiedad privada.-"Es un derecho opo nible por sus titulares ante las personas físicas o morales incluyendo al Estado y a sus autoridades, en su aspecto, de entidad no soberana, es decir, que esté en su misma situa-- ción jurídica de gobernado."(24)

El maestro Araujo Valdivia dice que "La propiedad es un derecho real que tiene una persona sobre una cosa para disponer de ella total o parcialmente, con exclusión de cualquier otra, amparada en los derechos de persecución y de preferencia." (25)

Ahora bien, la propiedad como garantía individual, el Doctor Burgoa la considera como: "Un derecho público subjetivo cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y sus autoridades, ya no bajo su índole personal de personas no soberanas, sino como entidades de imperio de autoridades." (26)

Tomando en consideración las definiciones anteriores, se puede decir que la propiedad privada como garantía individual consiste en un derecho público subjetivo -- cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y sus autoridades como entidades de imperio de autoridad, es decir, que de acuerdo a la definición de garantía individual, el Estado y sus autoridades tienen el deber de abstenerse de efectuar cualquier acto que lesione la propiedad de un gobernado y que por ende tiene que respetar la garantía otorgada en la Constitución a favor del mismo.

Como las garantías que hemos analizado con anterioridad, también esta garantía tiene sus limitaciones. Al respecto, debe decirse que si bien es cierto, que el Estado tiene la obligación de respetar la propiedad privada de un individuo, en una relación de supra a subordinación, -- también lo es, que ese respeto no es absoluto, toda vez -- que el Estado tiene la facultad de imponerle todas las mo-

25.- ARAUJO VALDIVIA MANUEL.-Derecho Civil.-Cárdenas Ed. y distribuidor.- México 1975. Pág. 433.

26.- BURGOA IGNACIO.- Obra citada. Pág. 459.

dalidades que dicte el interés público.

La facultad de imponer modalidades a la propiedad privada de acuerdo al interés público compete única y exclusivamente al Congreso de la Unión.

Una segunda limitación se encuentra en lo establecido en el propio artículo 27, párrafo segundo que es la expropiación que es aquélla: "Limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien, mueble o inmueble queda privado del mismo mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público." (27)

También se ha dicho, que la expropiación, es un acto autoritario expropiatorio que consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere, mediante indemnización y por causa de utilidad pública.

Por otra parte, cabe hacer notar que tampoco en la doctrina se nos da una definición de lo que debe entenderse por utilidad pública, sin embargo consideran que ésta debe reunir dos características esenciales que son, una necesidad pública y que el bien que se pretende expropiar satisfaga esa necesidad pública, extinguiéndola, y por otro lado, se requiere un segundo elemento para poder expropiar un bien que es la indemnización y que el Estado debe pagar; empero lo que resulta verdaderamente atentatorio en contra del gobernado al cual se le expropió un bien, es el término para el pago de la misma, puesto que por la constante inflación y en consecuencia, la devaluación de nuestra moneda, resulta que si se fija dicho término en un lapso de diez --

años, evidentemente ya no se hace de acuerdo a lo que el -- bien expropiado costaba en el momento en que se decretó la expropiación, máxime si es un bien inmueble el expropiado, -- el Estado fija la indemnización de acuerdo con el valor catastral y no a su valor comercial, por lo que en este orden de ideas se perjudica notoriamente al gobernado.

En materia de expropiación existe la intervención autoritaria de los tres poderes, en los siguientes términos: el Poder Legislativo tiene facultad para expedir el ordenamiento que fije las causas de utilidad pública, en tanto -- que el Poder Ejecutivo hace la declaración concreta de cuando procede la expropiación y por su parte el Poder Judicial en el supuesto de que el gobernado no esté conforme con la expropiación de un bien de su propiedad y acuda a él en vía de amparo declarará si es o no constitucional el decreto de expropiación.

Existe también otra limitación consistente en la afectación agraria cuando se afecten los latifundios en favor de los núcleos de población mediante dos procedimientos que son:

- 1.- De restitución de tierras y aguas,
- 2.- El de Dotación.

Procedimientos tales que se regulan en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Existen también incapacidades jurídicas que el -- propio artículo 27 establece en sus fracciones I, II, III, -- IV, V y VI, que se resumen de la siguiente manera:

A.- Por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una faja de

cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta\_ kilómetros en las costas.

B.- Cuando más del cincuenta por ciento del capital mexicano pertenezca a extranjeros, puesto que de ser -- así está incapacitada para adquirir tierras y aguas con sus accesiones.

C.- Fuera de lo señalado en el inciso "A" el extranjero puede adquirir el dominio de aguas y tierras con - sus accesiones pero debe convenir con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto de dichos bienes y de no invocár la protección de su gobierno, en caso de conflicto, apercibido de que en caso de hacerlo perderá en beneficio de la nación los bienes que hubiera ad- quirido.

D.- Las Asociaciones religiosas cualquiera que -- sea su credo no podrán en ningún caso adquirir, poseer o ad- ministrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.

E.- Las Instituciones de beneficencia, sólo po- drán adquirir bienes para la realización de su objetivo.

F.- Las Sociedades Mercantiles por acciones, no - tienen capacidad para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

G.- Las Sociedades o Asociaciones civiles no pue- den tener en propiedad o administrar bienes raíces salvo -- que estén destinados directa o inmediatamente al objeto de las mismas.

E.- Igualmente el artículo 27 constitucional seña la cuáles son los bienes inmobiliarios y sus múltiples deri

vados naturales que son propiedad de la nación o de su dominio directo y en consecuencia existe incapacidad legal para adquirir tales bienes.

#### IV.- GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA.

El citado tratadista Luis Bazzdresch dice: "La garantía en derecho humano de seguridad jurídica protege esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad... e incluye un conjunto -- bastante extenso de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, 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 los textos legales o reglamentarios expresos." (28)

En tanto que el Doctor Burgoa considera que las garantías de seguridad jurídica implican: "el conjunto general de consideraciones, 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, integrado por el *summum* de sus derechos subjetivos." (29)

De las anteriores definiciones puede decirse que para que el Estado pueda afectar válidamente los derechos -

28.- BAZDRESCH LUIS.- Obra citada. Pág. 162.

29.- BURGOA IGNACIO.- Obra citada. Pág. 498.

personales o patrimoniales del gobernado en las relaciones que tenga con éste, necesariamente debe observar las condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas contempladas en nuestra constitución, de donde resulta una -- obligación a cargo del Estado para que en un momento determinado pueda afectar la esfera jurídica del gobernado, es decir, dicha obligación será de carácter positivo, pues -- así lo ordena la ley fundamental.

Estas garantías de seguridad jurídica, en forma evidente dan confianza al gobernado y a la vez constituyen un freno para la actividad estatal, porque protege a aquéllos de los posibles abusos que el Estado pueda realizar - en su contra, ya que éste se tiene que ceñir a lo previamente establecido en la Carta Magna para afectar la esfera del gobernado.

En las relatadas condiciones existen diversas garantías de seguridad jurídica que la constitución federal prevé, a saber:

El artículo 14 constitucional establece las siguientes garantías específicas de seguridad jurídica:

A). Garantía de la irretroactividad de la ley.-

Que consiste en que los sujetos de derecho no pueden ajustar su conducta a una ley que no estaba vigente en el tiempo en el cual realizaron su conducta, lo que significa que si un individuo realiza una determinada conducta bajo el imperio de una determinada ley vigente en ese momento, ello quiere decir que ya tiene una facultad y no una simple expectativa legal (Derecho Objetivo) y -- con posterioridad aparece una nueva ley que regula la conducta que el individuo realizó modificando o suprimiendo

la ley posterior.

A mayor abundamiento, si bajo la ley anterior el gobernado realizó una conducta que se ajustó a lo establecido por la misma, eso significa que ya adquirió un derecho del cual no puede ser privado por una ley posterior toda vez que ya penetró en su esfera jurídica.

#### B). Garantía de Audiencia.-

Significa la esencial y primordial garantía que tiene el gobernado de defensa, para que en un momento dado pueda ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos y para que esto ocurra deben concurrir - necesariamente cuatro elementos que son:

- 1.- Juicio previo al acto de privación;
- 2.- Que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos;
- 3.- Que se cumplan las formalidades esenciales - del procedimiento al cual se encuentre sujeto; y,
- 4.- Que la resolución jurisdiccional se ajuste a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio.

#### C). Garantía de exacta aplicación de la ley, en Materia Penal.-

Que consiste en que los juicios del orden penal al resolver la autoridad jurisdiccional cuando imponga una pena, la conducta del agente debe adecuarse exactamente al tipo, lo que significa que no existe la analogía, ni la mayoría de razón en materia penal.

#### D). Garantía de legalidad en la materia Jurisdiccional Civil.-

Consiste en que la sentencia definitiva como dice el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional, 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 de derecho, sin embargo, de una interpretación correcta de este numeral debe decirse que no sólo son las sentencias definitivas las que se deben ajustar a los presupuestos que establece, sino todas las resoluciones judiciales, como son: los autos, decretos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas, además de que abarca todas las materias no solamente la civil, con excepción, desde luego, de la materia penal en la cual no se permite lo establecido en el párrafo cuarto del artículo de mérito, según las consideraciones que se expusieron cuando se trató la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal.

El artículo 16 constitucional establece una serie de garantías de seguridad jurídica, en el cual la constitución consagra el principio de competencia constitucional de legalidad y que puede clasificarse en las siguientes:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Lo anterior, impone al Estado y sus autoridades una obligación de hacer consistente en que el acto que expida la autoridad deberá estar consignado en la ley, que dicho acto sea por escrito, en el cual se expresen los razonamientos lógicos jurídicos que den como consecuencia la aplicación del fundamento legal en que se apoyen y una cuestión de verdadera trascendencia es que la autoridad --

que emita el acto sea competente, es decir que para que -- pueda dictar tal acto, la autoridad deberá tener facultades expresamente consagradas en la ley.

La siguiente garantía de seguridad jurídica que establece el artículo 16 constitucional, determina que solamente la autoridad judicial puede librar una orden de -- aprehensión, pero no de *motu proprio*, sino que debe mediar una denuncia, acusación o querrela de una conducta que el tipo castigue con pena corporal y que estén apoyadas aquellas por declaración de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado. - Con la limitación única del flagrante delito en el cual -- cualquier persona puede aprehender al delincuente y sus -- cómplices poniéndolos inmediatamente a disposición de la - autoridad e igualmente en casos urgentes, cuando no haya - en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persigan de oficio, la autoridad administrativa podrá decretar la detención de un acusado, poniéndolo - inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

A lo anterior, debe decirse que difícilmente puede existir un lugar en donde no haya ninguna autoridad judicial y que por otro lado, se otorga una facultad potestativa a la autoridad administrativa, porque evidentemente no es obligatoria, ya que dice: "podrá y no deberá", lo -- que constituiría una verdadera obligación.

También existe una garantía de seguridad jurídica en este artículo 16 constitucional consistente en los - requisitos que se deben de reunir para llevar a cabo un cateo y que son los siguientes:

- 1.- Solamente la autoridad judicial podrá expedirla.

- 2.- Tendrá que ser escrita;
- 3.- Se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de apprehenderse y los objetos que se buscan.
- 4.- Se levantará un acta circunstanciada en presencia de dos testigos que sean propuestos por el ocupante del lugar cateado o por la autoridad que practique la diligencia.

Cabe hacer notar que la orden de cateo únicamente se limitará a lo que se ordene en la misma.

#### E). Garantía de seguridad jurídica.-

Consistente en visitas domiciliarias por parte de la autoridad administrativa, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 16 constitucional.

En la práctica aun y cuando el artículo en comento señale los casos y las condiciones en que puede realizarse, resulta que cuando una autoridad administrativa practica una visita de las llamadas domiciliarias, regularmente son verdaderos cateos, con lo cual violan dicha garantía, puesto que incluso ni siquiera llenan las formalidades que se establecen para los mismos y que además dicha circunstancia es muy difícil de probar porque los gobernados en diversas ocasiones se quejan en la vía de amparo de las visitas domiciliarias, sosteniendo nuestro Máximo Tribunal que no son violatorias de garantías individuales.

Otra garantía de seguridad jurídica que consagra el referido artículo 16 constitucional es la relativa a los requisitos que deben reunir los miembros del ejército para poderse alojar en una casa particular en tiempo de guerra, con la limitación de que en tiempo de paz por nin-

gún motivo los miembros del ejército podrán alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño.

Existen igualmente diversas garantías de seguridad jurídica como son las siguientes:

1.- La señalada por el artículo 15 constitucional que establece:

*"ARTICULO 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta constitución para el hombre y el ciudadano."*

2.- La contenida en el artículo 17 de la constitución en la cual prohíbe que una persona sea aprisionada por deudas de carácter puramente civil.

Establece igualmente el derecho de acción que -- tiene cualquier persona para acudir ante los tribunales para reclamar su derecho y estos deberán administrar la justicia pronta y expedita y en forma gratuita, prohibiéndose las costas judiciales.

Los artículos 18, 19, 20 y 23 de la constitución establecen garantías de seguridad jurídica que contemplan una serie de hipótesis a favor del gobernado que se encuentra sujeto a un procedimiento del orden penal, por lo que se trata de garantías consagradas a favor de personas que resultaron ser en un momento determinado presuntamente responsables de un delito o bien que ya se les declaró culpables de haberlo cometido, habiéndose seguido un proceso pe

nal en su contra, es decir, cuando están privados de su libertad o sujetos a un procedimiento penal.

El artículo 21 de la Constitución previene que sólo el Ministerio Público podrá ejercitar la acción penal y que sólo la autoridad judicial podrá imponer una pena, sin embargo, en tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos de policía o buen gobierno le corresponderá a la autoridad administrativa la imposición de las mismas con la limitación de que deberá ser multa o arresto -- hasta por treinta y seis horas; existe igualmente otra limitación consistente en que si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado por multa mayor de un día de su ingreso, siendo aplicable también -- tal circunstancia a los no asalariados.

El artículo 22 de la Constitución establece otra garantía de seguridad jurídica toda vez que se encuentran prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 constitucional.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al -- traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incen--

diario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Garantía que encuentra su limitación en la imposición de la pena de muerte que sólo podrá aplicarse en los casos específicos que el propio numeral señala, y que es importante mencionar que los Códigos Penales tanto del Distrito Federal como de los Estados no la contemplan.

#### V.- LAS GARANTIAS SOCIALES.-

Se entiende como un vínculo jurídico que se establece entre un trabajador considerado individualmente y un capitalista o empresario bajo el mismo aspecto, asimismo, son una protección que se otorga a la clase campesina.

Las garantías sociales se encuentran contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna.

Siendo nuestra constitución de carácter social es claro que estas garantías sociales tratan de proteger a la clase considerada débil, como lo son los obreros y los campesinos, para que en un momento determinado se nivelen las fuerzas entre la clase que tiene los medios de producción (capitalistas), y la fuerza de trabajo (proletariado), para que así haya una más justa distribución de la riqueza.

#### D). SU EXTENSION Y REGLAMENTACION.

El problema de la extensión de las garantías individuales se puede resumir en el siguiente cuestionamiento:

¿Las garantías individuales sólo están comprendidas en la Constitución en sus primeros 29 artículos o abarca otros preceptos constitucionales distintos?

La respuesta la da Don Ignacio L. Vallarta quien expresa: "que por garantías individuales no deben entenderse únicamente los primeros 29 artículos constitucionales - sino que pueden hacerse extensivos a otros preceptos de la ley fundamental que signifiquen una explicación, ampliación o reglamentación de las normas que lo prevén." (30)

En referencia a lo anterior, estoy de acuerdo -- con lo afirmado por Don Ignacio L. Vallarta porque efectivamente existen preceptos en la ley fundamental que consagran garantías individuales, tales como lo son el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal que dice que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos - públicos así de la federación como del Estado y municipio - en que residan, de manera proporcional y equitativa que -- dispongan las leyes ya que si bien es verdad, este numeral impone obligaciones a los mexicanos, no lo es menos, que - los impuestos que deban pagar al Estado deberán ser proporcional y equitativos, de lo que se infiere que el Estado tiene una facultad en el sentido de cobrar impuestos pero también una obligación en el sentido de que este cobro sea proporcional y equitativo.

También tenemos el artículo 107 constitucional - en su fracción XVIII que dice:

*"Los alcaides y carceleros que no reciban copia- autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, - contadas desde que aquél esté a disposición de su Juez, de - berdn llamar la atención de éste sobre dicho particular, - en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben - la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes, lo pondrán en libertad."*

30.- VALLARTA IGNACIO L. Votos, cuestiones constitucionales. México 1879-1883, Vol. 1. Pág. 156.

Los infractores del artículo citado, y de esta -  
disposición, serán consignados inmediatamente a la autori-  
dad competente.

*"También será consignado a la autoridad, o agente  
de ella, el que, realizada una aprehensión, no pusiere al  
detenido a disposición de su Juez, dentro de las veinticu-  
atro horas siguientes.*

*Si la detención se verificare fuera del lugar en  
que reside el Juez, al término mencionado se agregará el -  
suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre di-  
cho lugar y en el que se efectúe la detención."*

De lo anterior, se advierte una garantía de segu-  
ridad jurídica que tiene un gobernado que se encuentre de-  
tenido.

Asimismo, el artículo 121 de la Constitución que  
establece:

*"ARTICULO 121. En cada Estado de la Federación -  
se dará entera fe y crédito de los actos públicos, regis-  
tros y procedimientos judiciales de todos los otros. El --  
Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, pres-  
cribirá la manera de probar dichos actos, registros y pro-  
cedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases  
siguientes:*

*I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en  
su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser -  
obligatorias fuera de él.*

*II. Los bienes muebles o inmuebles se registrarán por  
la ley del lugar de su ubicación.*

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en este, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros."

Este precepto contiene diversas garantías de seguridad jurídica que los Estados de la Federación están obligados a respetar a favor de los gobernados cuando se encuentren en los supuestos que marca dicho numeral.

Por otra parte, el artículo 123 señala la libertad de trabajo y que además constituye una garantía social porque establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización para el trabajo, conforme a la ley y señala las bases sobre las que deberá ceñirse al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el trabajo.

En tanto que el artículo 130 párrafo tercero, -- contiene una garantía de seguridad jurídica y de legalidad al establecer que: "el matrimonio es un contrato civil. Es

*te y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan."*

#### REGLAMENTACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

La reglamentación de las garantías individuales debe entenderse en el sentido de que si una ley ordinaria puede o no reglamentar las garantías individuales consagradas en un precepto constitucional.

La respuesta salta a la vista, toda vez que una norma que no es constitucional sí puede reglamentar una -- norma constitucional, pero solamente pormenorizar o detallar ésta, a fin de procurar su mejor aplicación y observancia y siempre sobre las bases de la ley fundamental. De donde resulta que una ley ordinaria que reglamenta una disposición constitucional no puede ir más allá de lo que la norma superior contenga ya que si así sucediere resultaría inconstitucional, y en este orden de ideas necesariamente la norma ordinaria que reglamente la norma constitucional tendrá que estar de acuerdo con los requisitos, circunstancias, supuestos o hipótesis que establezca la norma constitucional, sin que le sea permitido establecer limitaciones o bien contener preceptos que en un momento determinado -- exijan mayores requisitos que los que la propia constitución señala.

De acuerdo a la fuente normativa que establezca la potestad reglamentaria existen dos orígenes formales sobre la reglamentación de las garantías individuales, a saber:

A) Reglamentación constitucional; y,

## B) Reglamentación legal.

La primera es aquella en que la misma constitución autoriza la reglamentación; como ejemplos de ello se encuentra el artículo 3° fracción VIII, párrafo segundo, artículo 4° párrafos tercero, cuarto y quinto, artículo 5° párrafo segundo, artículo 10°, etcétera, artículo 25 párrafo séptimo y octavo y artículo 26, todos de nuestra Ley Suprema.

En cuanto a la reglamentación legal, debe decirse que ésta no encuentra su reglamentación en la ley fundamental, ya que su fuente exclusiva es la ley ordinaria.

En ambos casos ya sea una reglamentación constitucional o una reglamentación legal, puede existir el problema de la inconstitucionalidad de leyes, toda vez que como se ha expresado en líneas precedentes, la reglamentación de las garantías individuales en cualquiera de sus dos formas debe estar acorde a lo establecido en la ley fundamental ya que en caso de que limite, restrinja o descarte cualquiera de las garantías que otorgue la norma constitucional, entonces resultará inconstitucional.

Sin embargo, cabe hacer notar que si la ley que reglamente a la norma constitucional solamente impone ciertas condiciones o requisitos para el ejercicio de la garantía consagrada en la Constitución, esta norma no será inconstitucional, tal es el caso en los requisitos que establece el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 255 que deben contener una demanda, en relación con el artículo 65 del propio cuerpo de leyes, en que dice que el escrito por el cual se inicie un procedimiento deberá ser presentado en la oficialía de partes -

común a los juzgados de la rama de que se trate para ser -  
turnado al juzgado que corresponda.

De lo anterior se advierte que una demanda de carácter civil tendrá que ser por escrito, lo que significa, que de acuerdo a lo antes expuesto, no está limitando el -  
derecho de acción que establece el artículo 17 constitucio-  
nal, sino que requiere únicamente un requisito de procedi-  
bilidad para ejercitar tal derecho; caso contrario el del  
Código de Procedimientos Civiles del Estado de México que  
en sus artículos 118 y 119 establecen que la ley exige a -  
todo interesado en cualquier actividad judicial el patrocini-  
nio de un abogado con título legítimo, quien autorizará en  
todo caso con su firma toda promoción escrita o verbal de  
sus clientes y que sin ese requisito no serán admitidas, -  
motivo por el cual resultan a todas luces inconstituciona-  
les tales preceptos del código en cita, ya que limitan el  
derecho de acción consagrado en la ley fundamental, porque  
ésta no exige el patrocinio de ningún profesionista para -  
el ejercicio de tal derecho y en consecuencia es evidente  
que vulnera la garantía individual consagrada en la norma  
constitucional.

## C A P I T U L O II

## ANALISIS PRAGMATICO DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES.

## A) BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES.

Se afirma que desde la creación de la constitución de 1917 se contienen los derechos económicos en forma general, sin embargo, a partir de la iniciativa de reforma a la Constitución de diciembre de 1982, enviada por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, ya se establece en forma explícita la Rectoría Económica del Estado y de la Economía Mixta, así como, la Planeación de Actividades Económicas y Sociales, que culminó con las reformas a la Constitución creando el nuevo texto los artículos 25 y 26 de la propia ley.

Al decir de algunos tratadistas fue acertada la inclusión de los citados artículos 25 y 26 constitucionales para regular la materia económica, sin embargo, no lo fue tanto la medida de incluirlos dentro del capítulo de las garantías individuales.

"El constituyente de Querétaro en el artículo 27 constitucional, estableció disposiciones de los factores económicos del país y que posteriormente fueron desarrollados por el órgano revisor de la propia ley fundamental." - (31).

Afirma Diego Valadés que en la Constitución Federal en su aspecto económico no ha evolucionado como en otras áreas, más ello no significa que en esta área, aquella haya sido omisa porque los artículos 28, 73, 131, y en

31.- CUADRA HECTOR.-Las Vicisitudes del Derecho Económico a partir de 1917 en el Estudio de Derecho Económico. 3a. reimpresión.-México Unam 1981.- Pág. 122.

las disposiciones derivadas de este último, se establecieron en favor del Estado mexicano, principios adecuados para su funcionamiento con las realidades y necesidades modernas.

Así las cosas en el devenir histórico, ya en el año 1810, Miguel Hidalgo para combatir las injusticias económicas y sociales ordenaba extinguir las gabelas, dar libertad a los esclavos, eliminar los tributos para las castas y toda exacción para los indios.

José María Morelos y Pavón en su documento llamado "Sentimientos de la Nación", así como en el decreto Constitucional de Apatzingán, establece la lucha contra la desigualdad social y se consagran las libertades económicas en materias de comercio e industria.

En la Constitución de 1824, se conceden facultades al Congreso de la Unión para fomentar la prosperidad general decretando la apertura de caminos, canales, y su mejora, todo ello por medio de la intervención de la autoridad pública.

En la Constitución de 1857, existe una transformación económica profunda a través de la desamortización y nacionalización de los bienes del clero, estableciendo las bases para un nuevo sistema de propiedad y de circulación de la riqueza.

En el Plan de San Luis, se combaten los abusos, que con motivo de la Ley de Terrenos Baldíos, se habían cometido al despojar a los pueblos de sus tierras.

En la Constitución de 1917 existe un nuevo sistema constitucional de tipo social, en el cual se amplían considerablemente al Estado sus atribuciones y medios ----

con la finalidad de ejercitar una acción rectora de la economía para dar como resultado, dentro de un sistema de economía mixta, un desarrollo social más equitativo y acelerado, acorde con los nuevos principios constitucionales.

El concepto de propiedad en esta constitución, es ya un derecho que involucra una función social, con sus correspondientes obligaciones frente a la sociedad.

En la Constitución de referencia, se establece el principio de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo así, la propiedad privada, por ello, puede imponer las modalidades que dicte el interés público, y de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con la finalidad de realizar una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. Estas atribuciones del Estado, solamente pueden desarrollarse a través de una acción rectora en el desarrollo económico del país.

El Estado al obtener el control de los energéticos esenciales (explotación del petróleo, carburos de hidrógeno, generación, conducción, transformación y distribución de la energía eléctrica), para la actividad económica y bienestar de la colectividad, asume la función principal de promotor de desarrollo nacional, dentro de la economía mixta.

Asimismo, en las disposiciones contenidas en los artículos 5º, 27, 28 y 131 de la constitución, se esta

blecen mandatos de orden económico, por virtud de los cuales otorgan al Estado amplias facultades para intervenir y regular su ejercicio.

En 1951 se adiciona el artículo 131 constitucional para quedar como sigue:

"ARTICULO 131. "... El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país..."

También el Estado para ejercer sus atribuciones, ha necesitado del fenómeno de descentralización administrativa por servicio, para tal efecto se fueron creando entidades paraestatales, cuyos propósitos y funciones específicas antiguamente se encontraban en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y actualmente Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En las relatadas condiciones, se advierten las atribuciones del Estado en materia económica dentro de un sistema de economía mixta.

El nacimiento de los nuevos artículos 25 y 26 -- constitucionales tienen su origen en la iniciativa de ley enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el día 3 de diciembre de 1982, en la cual -

considera que es necesario para fortalecer la estructura -- constitucional del sistema económico de la nación que las bases institucionales y legales del desarrollo económico, - queden inscritas en el texto constitucional, puesto que el país necesita de un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre - bases sostenidas de productividad e igualdad permita la -- convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el - desarrollo de la nación, es por ello, que se debe ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a sus problemas más agobiantes.

Los principios constitucionales del desarrollo - económico nacional están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la - constitución.

En esta iniciativa de reformas, se hace referen-- cia fundamentalmente a la rectoría del Estado y la economía mixta, se establece un sistema de planeación democrática de desarrollo, se fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la - función y desempeño de las instituciones, organismos des-- centralizados y empresas de participación estatal.

En estas reformas se ordenan las atribuciones -- del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación de fomento, y en consecuencia, por primera vez se cuenta con un conjunto explícito de atribuciones del Estado, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos - para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

Se consideró necesariamente también que al establecer bases normativas e institucionales se coadyuva de manera sustantiva a que la dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como que la planeación democrática, se enmarque en nuestro sistema de economía mixta y establezca con claridad los derechos de la sociedad y la seguridad de la economía.

Una vez que la iniciativa de reformas, por parte del Presidente de la República a los artículos 25 y 26 constitucionales, fue turnada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para que a su vez, ésta la enviara para su conocimiento a la Comisión Legislativa de Gobernación y puntos Constitucionales.

La comisión establece que la iniciativa presidencial hace explícita la función rectora del Estado en el desarrollo; se propone asimismo, dotar al poder público de un sistema nacional de planeación que dé coherencia a la actividad económica del país; dar cause a la participación democrática de la sociedad en este campo; fijar las bases para un desarrollo rural integral y de una mejor justicia agraria; definir las áreas de interés público reservadas al Estado y ampliar las facultades del Congreso de la Unión en estos y otros aspectos vinculados estrechamente al desarrollo nacional.

De lo anterior se advierte que la Comisión Legislativa de Gobernación y puntos Constitucionales, no hace sino respetar en forma textual los mismos motivos que expresa la iniciativa presidencial para las reformas de los artículos 25 y 26 de la Constitución.

Cabe hacer notar que para la creación del nuevo-

texto de los artículos 25 y 26 constitucionales, fue necesario que el texto anterior de dichos numerales pasara al texto del artículo 16 constitucional adicionándoles dos párrafos, sin que el texto anterior del referido artículo 16 se alterara en ningún aspecto.

Después de haber sido sometido a consideración - el proyecto de referencia a la H. asamblea, se discutió entre los diputados de los diversos partidos que la integran para que una vez debatido el artículo 2º y el artículo 3º del proyecto de decreto que modifica los artículos 25 y 26 constitucionales lo aprobara en sus términos.

Hecho lo anterior, aprobado en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto de referencia se turnó al Senado de la República el cual lo aprobó en los mismos términos y lo remitió a las legislaturas de los Estados para su sanción correspondiente.

Finalmente y una vez que la legislatura de los Estados por mayoría aprobaron el decreto mencionado, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos mediante sesión de fecha 2 de febrero de 1983, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la constitución General de la República declaró reformados y adicionados los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX D, XXIX E y XXIX F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente aclarar que la iniciativa presidencial de mérito que fue aprobada se refiere a las reformas y adiciones de diversos preceptos constitucionales que no son motivo del estudio de este trabajo, motivo por el cual únicamente se hace referencia al artículo 16 constitucio-

nal, por ser éste el numeral en el cual quedaron consagradas las garantías individuales que se contenían en el texto anterior de los artículos 25 y 26 de la Constitución y asimismo, únicamente se hace alusión a los artículos mencionados en último término por constituir los mismos el tema de trabajo de tesis.

Una vez realizado un bosquejo histórico de los -- artículos 25 y 26 constitucionales, acto seguido analizaré exhaustivamente cada uno de dichos dispositivos constitucionales.

## B) ANALISIS DEL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*"ARTICULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

*El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social*

y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución."

Este precepto constitucional plantea los principios básicos del sistema económico mexicano, de tal suerte que contiene tres conceptos esenciales que son los siguientes:

- I. Rectoría Económica del Estado;
- II. Desarrollo Nacional;
- III. Economía Mixta.

#### 1). La Rectoría Económica del Estado.

Significa un conjunto de facultades en favor de las autoridades u órganos del Estado para dirigir la vida económica del país, en otras palabras, es la forma de organización social que el Estado representa debiendo disponer de una supremacía de decisión en relación a su ejercicio - de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico.

La Rectoría Económica del Estado se desenvuelve al través de diversas actividades económicas como son planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica.

El ejercicio de la planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea a la sociedad, así como los medios para conseguirlos.

La conducción es la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos, así como la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concen-

tración de acciones al través del sistema federal mexicano como lo es el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Dice Octavio Ianni: "la intervención rectora del Estado regula la disponibilidad y uso de recursos, según la matriz de necesidades reconocidas y jerarquizadas; incide en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos entre clases y sectores, regiones y objetivos. El Estado administra servicios públicos, infraestructuras, contribuye a la formación del ahorro, es principal productor, comprador y vendedor de bienes y servicios, inversionista por sí mismo, y agente de estímulo directo e indirecto para la inversión privada al través del empleo burocrático, los servicios sociales y las transferencias, el Estado regula los niveles de ocupación e ingreso, la capacidad adquirida del mercado, las condiciones de competencia y monopolio. El Estado asume el funcionamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas en la gran empresa. El Estado asume las tareas de pilotaje global de la economía, prevención y superación de la crisis, de promoción del crecimiento y la modernización de desarrollo y planificación." (32)

La rectoría del Estado conduce a que sus atribuciones en materia económica se balanceen y se acompañen de la vigorización de la sociedad civil, razón por la cual, el Estado en ciertas ocasiones delega esas facultades a empresas estatales y también podrá tener empresas con los sectores social y privado que actuarán en las áreas económicas que conforme a la ley sean prioritarias, igualmente,

32.- IANNI OCTAVIO.-Estado y Planeamiento Económico en Brasil.-Edit. Civilizacao Brasileira.-Rio de Janeiro. -- 1972.-Págs. 88 y 89.

en caso de que una actividad económica no pueda ser atendida por el sector privado o social o que por razones que de acuerdo a la ley no puedan ejercer su actividad en una --- área económica, el Estado ha creado las denominadas empresas paraestatales o empresas públicas.

Afirma el Doctor Ignacio Burgoa que: "... la rectoría estatal por ende, se manifiesta en la potestad para establecer normas directivas de las actividades económicas y para aplicarlas en la realidad donde se desplieguen. Dichas normas pueden tener diferente alcance cuya extensión se demarca por las leyes en que se contengan y conforme al solo arbitrio estatal. Por virtud de ese alcance variable, la rectoría económica del Estado puede observar cualquier actividad económica con el objeto de dirigirla y de excluir de su desempeño a entes individuales y colectivos distintos de él, o permitir la concurrencia de éstos en su desempeño, pero siempre bajo la dirección estatal." (33)

La rectoría económica del Estado, como se puede advertir de lo anteriormente expuesto, es más que nada una facultad que se otorga al Estado para intervenir en la actividad económica del país, desde luego con ciertos requisitos, pero al fin y al cabo se deja a su libre arbitrio para que maneje a su antojo todo lo relacionado con la actividad económica y en este orden de ideas el Gobierno Federal desplaza a todo organismo (Gobierno local, grupo social o privado) del campo de la economía.

En las relacionadas condiciones la rectoría económica del Estado, en la forma en que la plantea la constitución, no es sino una dictadura, porque el Estado en este

sentido lo es todo, puesto que trata a la supuesta rectoría del Estado como una propiedad que es la economía nacional, ya que existe una intervención sin límites del Estado en la economía y por ende en la vida de todos los gobernados.

## II. Desarrollo Nacional.

El desarrollo nacional debe entenderse como el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, que da como consecuencia el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

Ahora bien, las finalidades del desarrollo nacional por medio de la rectoría del Estado, se encuentran establecidas expresamente en el párrafo primero del propio artículo 25 de la Constitución Federal a saber:

- a) Garantizar que el desarrollo nacional sea integral;
- b) Fortalecer la Soberanía de la Nación;
- c) Fortalecer el régimen democrático, y;
- d) Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Respecto al fin que persigue el desarrollo nacional que se precisó en el inciso "a" en líneas precedentes, el maestro Ignacio Burgoa dice: "Esta declaración se antoja un tanto o cuanto superflua, pues es evidente que todo el poder público del Estado desarrollado al través de las funciones legislativa y administrativa principalmente, debe perseguir dichos objetivos, que no son sino las metas -

que dentro de todo régimen democrático debe trazarse su gobierno." (34)

Por su parte el tratadista Diego Valadés asevera: "...mediante el desarrollo integral se pretende el fortalecimiento de la soberanía de la Nación y del régimen democrático, tanto como el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y la riqueza. Con lo anterior, se acredita que la materia económica que se introduce a la Constitución puede apoyar el desarrollo político del país. ..." (35)

Por su parte el connotado jurista Alfonso Noriega dice: "De acuerdo con el citado artículo 25 de la Carta Federal, la referida rectoría se ha establecido para garantizar que el desarrollo nacional tenga carácter integral, que se fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege nuestra Constitución. Para estos fines, el propio Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la ley fundamental." (36)

34.- BURGOA IGNACIO.- Obra citada.-Pág. 715.

35.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.-La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta.- Edit. Porrúa.-México, 1985. Pág. 30.

36.- NORIEGA CANTU ALFONSO.-La Reforma a los Arts. 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el derecho social mexicano.-El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano de José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés.-Ed. Porrúa.-México 1983. Pág. 127 y 128.

Cabe hacer notar que las supuestas definiciones que nos dan tanto Diego Valadés como el maestro Noriega, no hacen sino reproducir en sus términos lo establecido en el párrafo del precepto constitucional que se analiza, pero en ninguna parte expresan en qué consiste el desarrollo integral.

Ahora bien y en relación con lo que afirma el maestro Burgoa el garantizar que el desarrollo sea integral significa que el Estado deberá velar al través de las funciones legislativas y administrativas fundamentalmente por el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarcando a toda la extensión del territorio nacional, favoreciendo el desarrollo en las diferentes ramas de actividad alcanzando íntegramente a toda la sociedad.

b) En cuanto al fortalecimiento de la Soberanía Nacional, significa la ausencia de elementos extrínsecos para que el Estado mediante su acción rectora dicte medidas que aseguren el desarrollo nacional, mediante su capacidad de decisión.

c) En relación al fortalecimiento del régimen democrático, debe decirse que está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo sea integral y fortalezca la Soberanía de la Nación, porque aquél es una finalidad sustancial del Estado mexicano, mediante un sistema democrático fundado en un proceso de desarrollo de participación popular.

d) Se afirma que la democracia verdadera sólo puede darse garantizando el ejercicio de libertad, entendiéndose ésta como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida, se haga efectivamente facti-

ble escoger entre diversas alternativas, abarcando tanto a los conjuntos sociales organizados específicamente y a las clases sociales.

Asimismo, se afirma que la organización social - estatal debe asumir una posición activa en cuanto a la --- creación de condiciones que generen el crecimiento económi co, el cual al mismo tiempo, debe ampliar las oportuni da-- des de trabajo. De tal suerte que por medio de estas medi das se alcanza un desarrollo equilibrado para una más jus ta distribución del ingreso y la riqueza.

En relación a lo anterior, el maestro Burgoa di ce: "... el ejercicio de la libertad y la preservación de la dignidad humana individual o colectiva no requiere nece sariamente de medidas de carácter económico. Es cierto que la justa distribución de la riqueza y del ingreso público\_ posibilita el ejercicio de las libertades del hombre, sin\_ que, no obstante, constituya su causa determinante, ya que la libertad no depende de condiciones económicas necesaria mente, toda vez que significa un valor que puede alcanzarse aún dentro de situaciones fácticas adversas, como lo ha demostrado la historia de los pueblos del mundo y la lucha de sus paladines. Tampoco la dignidad humana se logra y ni protege a través de medidas, planes y proyectos de índole\_ económica, puesto que entraña la estimación de la propia - honra que se cimienta sobre elementos psicológicos y espiri tuales primordialmente..." (37)

En mi opinión en relación a lo anterior, conside ro que como acertadamente lo expresa el maestro Burgoa, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los entes\_ jurídicos a que se refiere la propia constitución, no se -

alcanza por medio de medidas de carácter económico, en virtud de que en la práctica tal situación no funciona, puesto que con trabajo de todos los ciudadanos podría lograrse independientemente de que en teoría tampoco constituye un argumento toral para los fines que supuestamente se persiguen, y por otra parte la propia Constitución establece en los artículos relativos a las garantías específicas de libertad, cómo se logra ésto, sin que para ello sea absolutamente necesaria la intervención del Estado en materia económica, puesto que los gobernados, ya sean personas físicas o personas morales de las que menciona el propio numeral - en estudio por su naturaleza misma, tienen derechos que hacer valer frente al Estado y no por el espíritu eminentemente social de la Constitución para una justa distribución del ingreso y la riqueza tienen que dictarse medidas de carácter económico, puesto que esto aunque es importante no es esencial, ya que ello se puede lograr aún sin tales medidas.

Por otro lado y en relación a lo expuesto en el segundo párrafo del artículo en cita, debe decirse, que el Estado al planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, es facultad propia del mismo, -- que realizará mediante sus órganos, lo que significa que será por medio de los hombres que se encuentran en el poder y que los gobernados no tienen otra función, más que obedecer, porque de la expresión literal de dicho párrafo no se puede entender de otra manera.

Ahora bien, en la segunda parte del párrafo mencionado se habla de que dicha rectoría económica del Estado, llevará a cabo la regularización y fomento de actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución, sin embargo, ante esta situación surge una interrogante que es la siguiente: ¿Quién

determina qué es el interés general y en qué consiste? la respuesta no nos la da la constitución, pero es evidente que quien determina qué es y en qué consiste el interés general es el propio Estado, con lo cual goza de facultades omnímodas y por ello, como anteriormente se dejó apuntado, la economía está totalmente en manos del Estado, el cual puede manejarla como mejor le parezca sin ninguna limitación.

### III. La Economía Mixta.

En la Economía Mixta participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y -- privada, sujetas al interés de la nación.

Al sector público se le asigna de manera exclusiva el manejo de las áreas estratégicas, que se especifican en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Federal, entendiéndose por áreas estratégicas las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, razón por la cual, el Gobierno Federal tiene la propiedad y el control sobre -- los organismos que realicen actividades en las materias -- que menciona el referido artículo 28.

También tiene facultad el sector público para -- impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, entendiendo por éstas, aquéllas que de acuerdo con -- las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en --

función de las necesidades específicas del desarrollo nacional.

Al respecto, cabe hacer notar que en el presente caso también el Estado tiene amplias facultades en lo referente a la propia rectoría económica, puesto que aún y cuando se precisan cuáles son las áreas estratégicas en las cuales tiene la propiedad exclusiva y que éstas tienen el carácter de esenciales, por otro lado, las denominadas áreas prioritarias, aunque se diga que no necesariamente deben existir, basta y sobra que el Estado considere que determinada actividad económica para el desarrollo nacional se encuentre en tal supuesto para que también le corresponda su ejercicio, lo que da como consecuencia una ampliación de facultades, porque es al mismo a quien le corresponde determinar cuáles son esas áreas prioritarias, consideración esta que tiene un carácter eminentemente subjetivo sin perjuicio de que pueda participar con los sectores social y privado que en forma evidente en la práctica resulta no ser cierto y aún más el término "de acuerdo con la ley", debe decirse que en esta ley en nada se hace referencia a tal circunstancia.

También el propio artículo 25 constitucional en su párrafo sexto previene el impulso y apoyo a las empresas del sector privado y social de la economía, bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Ahora bien, equidad social en este sentido es la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo beneficiando a toda la sociedad en general y por productividad debe entenderse el rendimiento óptimo de los

recursos disponibles.

Del análisis de este párrafo se advierte una amplia facultad que también tiene el Estado en materia de rectoría económica puesto que el apoyo e impulso a que se refiere, no significa otra cosa más que intervención del mismo, que necesariamente participará en las empresas a que se ha hecho alusión, según se desprende de la propia redacción del párrafo en comento y aún más pudiendo dictar las medidas que dicte el interés general, que como se analizó en este capítulo, también es un criterio subjetivo por parte del Estado para determinar qué es y en qué consiste y cuándo y cómo podrá sujetar a las empresas mencionadas a las modalidades que estime convenientes, así como, a los fines de conservación y el medio ambiente, que también es una cuestión subjetiva, pero también de alta trascendencia por la intervención del Estado en todos los sectores.

Respecto a los párrafos séptimo y octavo del precepto constitucional en análisis, debe decirse que también existe una amplia intervención en materia económica por parte del Estado, reafirmando el principio de rectoría económica del mismo, estableciendo los mecanismos para la organización y expansión del sector social y aun cuando establezca que se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares, ello significa una intervención más del Estado en esa actividad privada. Asimismo, al establecer condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo nacional, esto significa una facultad más que el Estado tiene por medio de la ley para realizar su función rectora en la vida económica de todos los sectores.

#### C) ANALISIS DEL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.

El artículo 26 a la letra dice:

"ARTICULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

Como se advierte, dicho numeral se refiere al sistema nacional de planeación democrática, es por ello, que se hace necesario expresar qué es lo que se entiende -

por planeación, y se afirma que ésta significa el requerimiento de fijarse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

Por otro lado la palabra "democrática" en relación con la planeación, se pretende subrayar la participación de los diversos sectores sociales, en otras palabras, la planeación abarca una programación general de las actividades que debe realizar o encausar el estado contemporáneo o bien como dice el profesor Marcos Kaplan, "es el conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo conciente e integrados en la totalidad de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado." (38)

Pero lo verdaderamente trascendente, para poder determinar qué se entiende por la planeación, se encuentra en el capítulo primero de la propia ley de planeación en su artículo 3° que dice:

*"ARTICULO 3°. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo, la ordenación sistemática y previsorá que el Ejecutivo Federal hace en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes le otorgan para regular y promover la vida económica, social, política y cultural de la nación e intervenir en ella, de --*

*conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución establece."*

Ahora bien, hay cuatro diferentes aspectos en la ejecución de la planeación, que consisten en:

- a) Una facultad,
- b) Coordinación
- c) Inducción, y
- d) La Concertación.

La facultad se aplica a la Administración Pública Federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran.

La coordinación se refiere a la participación de las entidades federativas dentro de su ámbito de competencia.

Finalmente, la inducción y la concertación, se establecen para la inclusión de los particulares y los grupos sociales.

Es responsabilidad del Estado organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional y su finalidad es que exista congruencia de los diferentes fines dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlos siendo capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantea la vida actual, mediante la necesidad de acciones continuadas que, sin perder de vista las necesidades que se modifican, mantengan la prosecución de los objetivos planteados existiendo un equilibrio entre todos los sectores de la población, todo ello para el crecimiento de la economía.

El ejercicio de la planeación por disposición -- constitucional tiene que ser democrático, lo que significa que debe participar en la misma, el pueblo, (en realidad -- no es todo el pueblo, ya que se refiere a diversos sectores), por ello se faculta al poder Ejecutivo a fin de que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de referencia, es decir, que exista una debida comunicación entre las autoridades y los gobernados.

Para lograr las finalidades que marca la planeación democrática, se prevé que exista un plan nacional de desarrollo, en el cual se contengan explícitamente los objetivos a alcanzar, así como las medidas que deben tomarse para tal efecto, definiéndose que de manera obligatoria -- los programas de la Administración Pública deberán sujetarse a dicho plan.

También el párrafo tercero, segunda parte del artículo en análisis previene que la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación, lo que significa que se deberán determinar responsabilidades específicas a ciertos órganos para hacer posible el control de la evaluación de las finalidades de la planeación y asimismo, señala como mecanismos de la propia planeación la coordinación con las entidades federativas al través de convenios, haciendo posible la vinculación orgánica de los Estados de la Federación y el Gobierno Federal.

El último párrafo del artículo en cita, establece que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley, -- tal y como puede advertirse en las hipótesis previstas en el artículo 73 fracción XXIX -D, E y F, modificación esta que el Congreso de la Unión efectuó a la iniciativa presi-

dencial que al principio de este capítulo se ha hecho alusión, haciendo compatible la función legislativa del Congreso que expresa la voluntad popular con las necesidades prácticas a las que tiene que hacer frente el Ejecutivo de la Unión.

Respecto a la ley de planeación, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

1) Que mediante iniciativa enviada a los Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de fecha 10 de Diciembre de 1982, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Federal, propuso la iniciativa de la ley de planeación;

2) Que una vez que fue turnada a las Cámaras Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, la iniciativa de referencia, dicha comisión realizó diversas consideraciones, proponiendo modificaciones a la iniciativa Presidencial en el proyecto de Ley de Planeación, razón por la cual, se incluyeron modificaciones a dicha iniciativa a los artículos 3, 5, 10, 12, 13, 14, fracción VI, 20, 22, 31, 32 y 42, modificaciones que no alteraron a lo substancial la iniciativa de mérito;

3) Una vez que se efectuaron las modificaciones a que se ha hecho referencia en el inciso inmediato anterior se pasó para su discusión en lo general el proyecto de ley entre los diversos diputados de los partidos que integran dicha Cámara, y una vez suficientemente discutido por la Asamblea, el proyecto de ley se aprobó en lo general quedando para su discusión en lo particular el artículo 20 del propio proyecto de ley y discutido que fue tal -

artículo la asamblea lo aprobó en sus términos:

4) Una vez aprobado en lo general y lo particular el proyecto de ley de planeación pasó al Senado para sus efectos constitucionales;

5) Mediante sesión celebrada el 29 de diciembre de 1982 el Senado de la República aprobó en sus términos el proyecto citado;

6) El Congreso de la Unión el día 29 de diciembre de 1982 decretó la ley de planeación misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983.

Ahora bien, de un análisis comparativo de las reformas y adiciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución General de la República, con la creación de la Ley de Planeación, se advierte lo siguiente:

Que si bien es cierto el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamenta la Ley de Planeación, también lo es que la creación de ésta fue con antelación a las reformas mencionadas, puesto que tales reformas se decretaron el día 2 de febrero de 1983 y la Ley de Planeación se decretó el día 29 de diciembre de 1982, de donde resulta la evidente inconstitucionalidad de la propia Ley de Planeación, toda vez que ésta fue creada sobre las bases a que se refiere el artículo 26 reformado, pero que todavía en el tiempo en el cual fue decretada, no se había reformado dicho precepto constitucional, por lo que habría de hacerse la siguiente interrogante: ¿Es posible que entre en vigor una ley basada en un precepto constitucional, cuando todavía no existe?

Lo anterior solamente demuestra el sometimiento del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, ya que sólo hay que recordar que tanto las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, como la Ley de Planeación, fueron ambas, iniciativas presidenciales y que por falta de cuidado y congruencia por parte del Poder Legislativo, se publicó primero la Ley de Planeación y posteriormente, la reforma al artículo 26 constitucional, debiéndose hacer notar, igualmente que su aprobación por parte de la Cámara de origen y de la Cámara revisora respecto a la Ley de Planeación, fue al mismo tiempo que la reforma citada, aún y cuando las iniciativas presidenciales de ley hayan sido enviadas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con una diferencia de siete días, en los que como se puede apreciar, primero fueron las reformas a los artículos que se han hecho mención, y posteriormente, la Ley de Planeación, razón por la cual es evidente que el Poder Legislativo incurrió en un error de técnica, todo ello por los razonamientos que se han expuesto en líneas precedentes.

No es óbice a la anterior conclusión que el mismo día que se aprobaron las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, por parte del Congreso de la Unión, conforme a los lineamientos expuestos, también se haya aprobado la Ley de Planeación, puesto que en el primer caso tuvieron que seguir su curso legislativo las reformas citadas y por tanto pasar a las legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 constitucional, y que es absolutamente imposible que ese mismo día (29 de diciembre de 1982), éstas hubiesen aprobado las reformas de mérito.

Ahora bien del análisis general de la referida Ley de Planeación se advierte:

1.- En el capítulo primero define a la planeación nacional de desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo Federal para el ejercicio de las atribuciones que -- las leyes le confieren con objeto de intervenir en la vida\_ de la nación, atribuyéndole la responsabilidad de conducir\_ dicho proceso.

2.- El capítulo segundo se refiere al sistema nacional de planeación democrática al través del cual la administración Pública Federal llevará a efecto las tareas correspondientes, ya sea por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público, a las diversas dependencias de la administración - Pública Federal, a las entidades paraestatales y a la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

3.- En el capítulo tercero de la Ley de Planeación que se contiene únicamente en el artículo 20, previene la participación y consulta de los diversos grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones\_ para la elaboración, actualización y ejecución del plan y - los programas a que se refiere la ley, mismos que se encuentran contenidos en el capítulo IV de la propia ley. Asimismo, previene que el Ejecutivo conforme a la legislación aplicable establecerá las formalidades, periodicidad y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo.

Es de vital trascendencia hacer la aclaración, de cuáles son los diversos grupos sociales a que se refiere el capítulo en estudio, que son precisamente las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y - de investigación de los organismos empresariales, asociaciones y sociedades, todos ellos relacionados con su actividad

propia para que participen en los foros de consulta popular que se convoquen para la planeación democrática.

También debe decirse al respecto, que lo establecido en el artículo 20 de la ley de Planeación, no se ha llevado a efecto toda vez que el Ejecutivo en ningún momento ha establecido las formalidades, periodicidad y términos a que debe sujetarse la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo, toda vez que desde que esta ley se creó, el Ejecutivo de la Unión nada ha realizado en ese sentido, y por ende resulta letra muerta.

4.- Asimismo, el capítulo V de la ley en cita se refiere a la participación de las entidades federativas dentro de su ámbito de competencia, mediante convenios que celebren con el Ejecutivo Federal en los supuestos que marca el artículo 34 de la propia ley.

5.- Se establecen las bases respectivas para el manejo de instrumentos de política económica y social para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general inducir acciones de los particulares, también previene la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas al través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo (Derecho Público).

6.- Por último, en el capítulo VII, la ley dispone las responsabilidades para los funcionarios de la Administración Pública Federal, en ejercicio de sus funciones, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la ley y la consecución de sus propósitos. Igualmente se incluyen sanciones para el caso de incumplimiento de los convenios que el Ejecutivo Federal celebre con los gobiernos -

de las Entidades Federativas.

Debe decirse también, que dichas responsabilidades contenidas en la Ley de Planeación, se complementan con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## C A P I T U L O   I I I

## P R O C E D E N C I A   D E L   J U I C I O   D E   A M P A R O

## I M P R O C E D E N C I A

El Diccionario de la Lengua Española, define a la improcedencia como: "falta de oportunidad, de fundamento o derecho." (39), y agrega que improcedente es: "no conforme a derecho. Inadecuado. Extemporáneo." (40).

El maestro Don Alfonso Noriega Cantú afirma al respecto: "En consecuencia de acuerdo con la doctrina de Vallarta y la Jurisprudencia de la Corte, la improcedencia es una institución de fondo que consiste en la facultad que tienen los jueces federales para desechar de plano una demanda de amparo sin siquiera darle entrada y mucho menos sustanciar el procedimiento, en los casos en que de una manera notoria, el amparo planteado no sea admisible, por faltarle algún requisito esencial de una manera especial, cuando de la demanda misma se infiere que no existe la violación constitucional alegada..." (41)

Por otra parte el citado autor en base a consideraciones respecto a la admisibilidad de la demanda de amparo, analizando la acción de amparo y el sobreseimiento en el mismo, concluye que la improcedencia es: "una institución procesal en virtud de la cual la autoridad de control en una fase preliminar del juicio de amparo, formalmente -

39.- Diccionario de la Lengua Española.-Real Academia Española. Ed. Espasa.-Calpe Madrid 1984.-Pág. 76.

40.- IDEM

41.- NORIEGA CANTU ALFONSO.-Lecciones de Amparo.-Ed. Porrúa S.A.-México 1980.-Pág. 432.

separada del conocimiento sobre el mérito de la acción intentada, debe indagar si están constituidos los presupuestos procesales que crean la relación procesal y hacen nacer su deber de proveer y, si no lo están, de una manera manifiesta y ostensible, debe desechar de plano la demanda por inadmisibile absteniéndose de ella y concretándose a emitir una providencia en la cual declara cuáles son las razones en cuya virtud considera que no puede entrar al conocimiento de la causa, por faltar los presupuestos del conocimiento de mérito." (42)

El autor en cita, también emite los siguientes razonamientos: "además de estas circunstancias de carácter técnico-jurídico, durante la evolución del juicio de amparo han surgido en especial por razones políticas o bien -- con el fin de evitar la proliferación del juicio constitucional, otras causas de improcedencia que se han consignado en la ley reglamentaria, en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, o bien, en la propia constitución. Se trata, de causas de improcedencia especiales y específicas, que derivan de la naturaleza del amparo de motivos políticos o de orden público, que excluyen constitucional o legalmente la procedencia del juicio de amparo y deben -- agregarse a las causas que la técnica jurídica exige..." (43).

Por su parte, el jurista Carlos Arellano García, define a la improcedencia en el juicio de amparo como: "... la institución jurídica procesal en la que, por razones previstas en la constitución, en la ley de amparo o en la jurisprudencia obligatoria, se desecha la demanda o se de-

42.- IDEM. Pág. 449.

43.- IDEM. Pág. 449.

creta el sobreseimiento, sin resolver la cuestión controvertida constitucional planteada." (44)

En tanto que el Doctor Burgoa afirma: "que la improcedencia general de la acción de amparo se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control, estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad reclamado. Ante esa imposibilidad, la acción de amparo no logra su objeto, por ende la pretensión del quejoso no se realiza, no porque ésta sea infundada, sino porque no debe analizarse la consabida cuestión fundamental. Merced a la improcedencia de la acción de amparo, el juicio respectivo no concluye con la negativa de la protección federal (que invariablemente supone el exámen lógico-jurídico necesario e imprescindible de tal cuestión), sino con el sobreseimiento del que trataremos en el capítulo posterior. Esto último acontece cuando la causa de improcedencia no es notoria indudable o manifiesta, sino que surge o se demuestra durante el procedimiento.

Por el contrario, cuando adolece de los mencionados caracteres, es decir si aflora de los términos mismos en que está concebida la demanda de garantías, esta se rechaza de plano sin que se inicie el juicio." (45)

De los anteriores conceptos expresados sobre la improcedencia de la acción de amparo, debe decirse que la más acertada es la que el Doctor Burgoa otorga, porque es evidente que cuando el juicio de amparo no procede por en

44.- ARELLANO GARCIA CARLOS.- El Juicio de Amparo.-Ed. Porrúa.-México 1980. Pág. 592.

45.- BURGOA IGNACIO.- El Juicio de Amparo.-Ed. Porrúa.-Méx. 1981. Pág. 453.

contrarse dentro de las hipótesis previstas en la propia - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales o en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los propios Tribunales Colegiados de Circuito, dá como consecuencia el que la demanda de amparo no sea admitida, y por ende se desecha de plano, o -- bien si de la demanda de garantías, no se advierte tal improcedencia, puede ser que una vez concluido el trámite -- del juicio de amparo (generalmente indirecto) se advierte que se encuentra el juicio de mérito dentro de los supuestos mencionados, y en ambos casos, es indudable que no se estudia la constitucionalidad o inconstitucionalidad del - acto que se reclame, lo que significa que no se analiza el fondo de la cuestión planteada y es por ello que se decreta, ya sea el desechamiento de plano de la demanda de amparo o el sobreseimiento en el mismo.

Una vez que se ha dejado apuntado qué es lo que se entiende por improcedencia en el juicio de amparo, es importante determinar en qué casos procede el juicio de amparo, a cuyo estudio me avocaré a continuación.

#### A) ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL

El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*"ARTICULO 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."*

Analizando la fracción I del precepto invocado - se desprende que el juicio de amparo procede contra toda ley o acto de autoridad que viole las garantías del gobernado, lo que significa que cualquier ley que el gobernado considere que viole sus garantías individuales, podrá reclamarla en el juicio de amparo, desde luego que dicha ley la tendrá que emitir el Poder Legislativo, sin embargo, de be decirse también que cualquier decreto que expida el Poder Ejecutivo, podrá ser combatido por medio del juicio de garantías, ya que dentro del concepto Ley se abarca el de decreto y en este orden de ideas, que cualquier ley o decreto que se encuentre dentro de la hipótesis que marca la fracción I del numeral en cita, puede ser impugnada al través del juicio de amparo.

Asimismo, en la propia fracción I que se analiza, procede el juicio de amparo en contra de cualquier acto de autoridad que viole las garantías individuales, esto es, - que dentro de dicho concepto se encuentran comprendidas todas las autoridades, ya sean administrativas, judiciales o del trabajo, o bien que no tengan tal carácter sino simple sencilla y llanamente se requiere que sean autoridades del Estado, ya que sólo basta recordar que las garantías individuales, son facultades que tiene el gobernado, reconocidas en la constitución para hacerlas valer frente al Estado y sus autoridades, razón por la cual, es presupuesto in dispensable que el acto emane de una autoridad.

Para una mayor comprensión de la fracción en estudio puede ejemplificarse con lo siguiente:

La ley emanada del Poder Legislativo podría ser

la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; y el acto de autoridad podría ser de una autoridad judicial, tal es el caso de una sentencia definitiva, que para los efectos del amparo y según lo establecido en la Ley de la Materia, es aquélla que decide el juicio en lo principal y no admite recurso alguno.

En cuanto a la fracción II del referido artículo 103 constitucional, dispone que el juicio de amparo procede por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. Lo que significa que de acuerdo a la distribución de competencias que establece el artículo 124 de la Constitución Política, la autoridad federal tiene una limitación que no es otra que aquella facultad que no está expresamente concedida en la propia Constitución para ella, es incontrovertible que es facultad de los Estados de la Federación.

En las relacionadas condiciones y para ejemplificar lo anterior, puede decirse que si el Congreso de la Unión por virtud de una ley suspendiera Ayuntamientos, decretara que éstos han desaparecido o bien, que suspendiera o revocara el mandato a alguno de sus miembros, es indudable que se estaría en presencia de una invasión de esferas, y en consecuencia se vulneraría la Soberanía de los Estados, ya que dicha facultad solamente corresponde a las legislaturas locales con los requisitos y condiciones que el artículo 115 fracción I de la Constitución establece. Cabe hacer notar que la procedencia del juicio de amparo podrá ser cuando un gobernado lo promueva y siempre en relación directa e inmediata a la afectación de garantías individuales.

Respecto a lo establecido en la fracción III --

del artículo 103 constitucional, debe decirse que es precisamente lo contrario a lo que prevé la fracción precedente, en cuanto a que, si una autoridad local emite una ley o acto que invada la esfera de la autoridad federal, (acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado), procede el juicio de amparo siempre y cuando lo promueva el gobernado.

En los casos, en que el juicio de amparo se interponga con fundamento en las fracciones II o III del artículo 103 Constitucional, por disposición expresa de la ley de amparo en el artículo 114 fracción VI, se deberá expresar en la demanda respectiva el precepto constitucional que señale la facultad del Estado o de la autoridad federal que se considere vulnerada.

No pasa inadvertido, que en el caso de las fracciones II y III del artículo mencionado, sólo lo podrán promover los gobernados, no así la autoridad federal o los Estados de la Federación, puesto que en tal caso no procederá el juicio de amparo, sino el denominado litigio constitucional ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que previene el artículo 105 Constitucional.

#### B) IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

Existen dos tipos de improcedencia a saber:

- 1) Improcedencia Constitucional, y;
- 2) Improcedencia legal.

#### C) La Improcedencia Constitucional.

Es aquélla que deriva directamente de la consti-

tución, lo que significa que en aquéllos casos concretos que la misma determina, no procederá el juicio de amparo y al decir del Doctor Burgoa, constituyen verdaderas excepciones a la procedencia constitucional del juicio de amparo que se encuentra establecida en el artículo 103 de la propia Constitución.

Ahora bien, los supuestos que establece la Constitución General de la República para la improcedencia del juicio de amparo son los siguientes:

I.- La prevista en el artículo 3° fracción II que a la letra dice:

*"II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier otro tipo de grado, destinado a obreros y a campesinos, deberán obtener, previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno."*

De lo anterior se desprende que aún y cuando no se especifica que no procede el juicio de amparo, implícitamente sí lo menciona dado que dispone que para impartir educación por parte de los particulares en los grados y a las personas que en él menciona, se requiere autorización expresa del poder público y que ésta podrá ser negada o revocada sin que contra ella proceda juicio o recurso alguno.

II. La contenida en el artículo 27 fracción XIV primer párrafo que establece:

*"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."*

A este respecto, cabe decir, que si bien es cierto, dicho párrafo establece una improcedencia constitucional del juicio de garantías, para las personas que en él menciona, no es menos cierto que el párrafo tercero de la propia fracción XIV del referido artículo 27, sí permite el juicio de amparo, siempre y cuando tengan un certificado de inafectabilidad de sus predios que le hayan expedido o que en lo futuro se expidan, debiendo remitirse al criterio sostenido por nuestro más alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia, número 18 visible a fojas 38, segunda parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1985, localizada bajo el rubro: "COLONIZACION. PREDIOS QUE HAN SIDO COLONIZADOS Y TIENEN TITULOS DE PROPIEDAD EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE ACUERDO CON LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS QUE LO AFECTAN. El texto de la fracción XIV del artículo 27 constitucional fue reformado por decreto de 31 de diciembre de 1946 para agregarle el tercer párrafo, que, estableciendo una excepción a la regla general contenida en el primer párrafo en el sentido de vedar totalmente cualquier recurso ordinario o -- inclusive el juicio de amparo a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, hace posible ocurrir al amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras ----

o aguas, a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a los que se haya expedido o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad. Para fijar el alcance de la reforma que se acaba de citar, nada tan indicado como acudir a las fuentes directas de la misma, como son la iniciativa de la reforma que emanó del Presidente de la República, y las participaciones de ambas Cámaras Federales en el proceso de la reforma. El legislador constituyente, al elaborar la reforma constitucional de que se trata, hizo referencia reiterada al certificado de inafectabilidad como único medio idóneo de -- que tengan acceso al juicio de amparo los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se llegara a expedir. Pero el órgano revisor no llevó a la Constitución el régimen legal de los -- certificados de inafectabilidad, ni tenía por que llevarlo, ya que el concepto legal de los mismos, los requisitos para expedirlos todo lo que mira, en suma, a la regulación de tales documentos es materia que no corresponde a la ley suprema, sino a los ordenamientos secundarios. -- Por otra parte, en la iniciativa de la propia reforma constitucional se dice que el certificado de inafectabilidad, en cuanto a su expedición, "es el reconocimiento de parte del Estado, de que efectivamente se trata de una auténtica pequeña propiedad". Ahora bien, el 30 de diciembre de 1946, día anterior al de la promulgación del decreto aludido, se expidió la Ley Federal de Colonización que establece una forma de reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable. En efecto, dicha Ley Federal de Colonización, en su artículo 6º, párrafo primero, previene: "Si de los estudios que haga la Comisión Nacional de Colonización, y previo el cumplimiento de los artículos 7º y 8º de esta Ley, resulta conveniente colonizar ciertos terrenos, el Ejecutivo de la Unión, por conductos de la Secretaría de

Agricultura y Ganadería, hará la declaratoria de utilidad pública correspondiente, publicada la cual, los terrenos que abarque serán ejidalmente inafectables por el plazo de cinco años, transcurridos los cuales, perderán su inafectabilidad los terrenos que no hayan sido colonizados", y en su artículo 23, expresa: "En todo proyecto de colonización, la Comisión fijará las extensiones de los lotes, sin exceder de las superficies señaladas en la fracción XV del artículo 27 constitucional para la pequeña propiedad, ni ser menores que la parcela ejidal. La Comisión deberá cuidar de que los lotes sean suficientes para el sostenimiento y mejoramiento económico de la familia". De los términos de los anteriores preceptos se infiere que los terrenos destinados a ser colonizados, comprendidos por la declaratoria de utilidad pública, serán ejidalmente inafectables por el término de cinco años, contados desde la publicación de dicha declaratoria; que la superficie de los lotes en que se dividan dichos terrenos no podrá fijarse en extensión mayor de la señalada para la pequeña propiedad, y que transcurrido el término de cinco años precitados, los lotes que hayan sido colonizados continuarán siendo ejidalmente inafectables. Es decir, que el reconocimiento oficial del Estado de que cada uno de los lotes aludidos efectivamente constituye una auténtica pequeña propiedad, se hace por medio de los títulos de propiedad expedidos por el Presidente de la República, que es la suprema autoridad agraria, y que han sido colonizados, y aunque la precitada Ley Federal de Colonización fue derogada por decreto de 31 de diciembre de 1962, de los artículos 2º y 5º transitorios de dicho decreto se desprende que tal derogación no afecta a las colonias ya autorizadas, y como consecuencia, no existe la causa de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 27 constitucional para recurrir al amparo en contra de las -

resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de\_ ejidos que afecten los mencionados lotes."

III. Otra causa de improcedencia constitucional es la que prevé el artículo 33 que dice:

"ARTICULO 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen dere\_ cho a las garantías que otorga el capítulo 1, título pri\_ mero, de la presente constitución; pero el Ejecutivo de - la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar\_ el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue\_ inconveniente.

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera in\_ miscuirse en los asuntos políticos del país."*

A este respecto, debe decirse que el extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente el Ejecutivo de la\_ Unión podrá hacerlo abandonar el país sin necesidad de -- ningún juicio, conteniendo este precepto implícitamente - que la acción de amparo está vedada para los extranjeros, que se encuentren en ese supuesto.

IV. En el artículo 60 constitucional párrafo 3° se establece otra causa de improcedencia constitucional - porque contra las resoluciones del Colegio Electoral de - la Cámara de Diputados que califiquen las elecciones de - sus miembros, procederá el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de donde deviene\_ la improcedencia del juicio de amparo; y asimismo dentro del párrafo cuarto del propio artículo 60 mencionado esta

blece:

*"Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable."*

De lo anterior, resulta que la nueva resolución que dicte la Cámara de Diputados en tal sentido y que tiene el carácter de definitiva e inatacable, es indudable que tampoco procede el juicio de amparo.

V. Contra las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores en los casos que establece el artículo 110 constitucional.

VI. Asimismo, en los casos que establece el artículo 111 de la propia Constitución.

En los dos casos que se mencionaron en último término, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables y por ende contra ellas no procede el juicio de amparo, en la primera de ellas se refiere al juicio político, al cual podrán ser sujetas las personas que en él se mencionan y en el segundo caso se señala cuándo se puede proceder penalmente contra los funcionarios que en los párrafos primero y cuarto del propio artículo se indican.

D) La Improcedencia Legal.

Es aquélla que prevé la Ley de Amparo al enume -

rar en su artículo 73 las causas que impiden que el órgano de control constitucional analice jurídicamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados (Ley o acto de autoridad).

A continuación examinaré todas y cada una de las causas de improcedencia del juicio de amparo que establece dicho numeral.

La fracción I establece que: "*el juicio de amparo es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia.*"

En esta fracción surge un problema, toda vez que diversos tratadistas se han cuestionado, si solamente el juicio de amparo no procede contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si por ésta debe entenderse únicamente a nuestro máximo Tribunal, o también las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito o las resoluciones de los Jueces de Distrito. Acto seguido trataré de dar respuesta a dicha interrogante.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no cabe duda alguna de que en contra de sus resoluciones no cabe el juicio de amparo, porque teniendo el carácter de órgano de control constitucional que se encarga de velar por el respeto irrestricto a las garantías individuales del gobernado por parte del Estado y sus autoridades, no sería posible que teniendo tal función, ella misma pudiera efectuar una violación de esa magnitud, puesto que de darse ese supuesto, cabría preguntarse cuál sería el órgano ante el cual se pudiera acudir para promover un juicio de amparo y en consecuencia, se llegaría al absurdo jurídico.

Por lo que se refiere a los Tribunales Colegiados de Circuito, tienen una función similar a la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a que conocen de juicios de amparo directo, es decir, aquéllos que se tramitan en una sola instancia, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y asimismo, conocen generalmente del recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo dictadas por los jueces de Distrito o por el superior de la autoridad responsable en los casos del artículo 37 de la Ley de Amparo, siempre y cuando no se impugne la inconstitucionalidad de una ley, pues en tal caso corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del mencionado recurso.

Igualmente conocen de los recursos de queja que se promuevan en contra de los proveídos que dicten en la tramitación del juicio de amparo, los Jueces de Distrito o superior de las autoridades responsables; ya sea por defecto o exceso en la ejecución de una sentencia de amparo o bien cuando concedan o nieguen la suspensión definitiva al quejoso en el juicio de amparo directo. Todo lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de Amparo.

Se ha dicho que contra las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, no cabe recurso alguno tal y como lo establece el artículo 83 de la Ley de Amparo sin embargo, debe decirse que las resoluciones de éstos que deciden sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la constitución no fundadas en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admiten expresamente el recurso de revisión que prevé el numeral invocado, pero no porque admitan el juicio de garantías, pues

to que ello no es jurídicamente posible, dado que, como -- nuestro más alto Tribunal, también funcionan como organo - constitucional, el cual, se encarga de velar las garantías\_ que otorga la Constitución a los gobernados.

Mención aparte merece la cuestión relativa a los Jueces de Distrito, toda vez que tienen dos funciones fundamentales a saber:

a) Actúan como organo de control constitucional, y;

b) Actúan como organo jurisdiccional, toda vez - que conocen también de juicios federales que ante ellos se tramiten en los términos que establece el artículo 104 de la propia Constitución en relación con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo tanto, es incuestionable y en virtud de - los razonamientos vertidos, que cuando los Jueces de Dis- trito actúen como organo de control constitucional, eviden- temente no procede el juicio de amparo contra sus resolu- ciones, entendiéndolo por éstas, proveídos, sentencias inter- locutorias y sentencias definitivas, sin embargo, cuando - dichos jueces federales actúan como organos jurisdicciona- les, es indudable que pueden incurrir en alguna violación\_ constitucional, razón por la cual, procede el juicio de am- paro contra las resoluciones que emitan ejerciendo tal fun- ción.

De lo anterior, se desprende que el Juez de Dis- trito, tiene una dualidad de funciones completamente dife- rentes y que en consideración a los argumentos expuestos, - por un lado no puede promoverse juicio de amparo contra -- sus resoluciones y por otra parte sí procede. Todo ello en

las hipótesis que se han señalado en líneas precedentes. -

En relación al superior de la autoridad responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo, cabe afirmar que en la actualidad han caído prácticamente en desuso, en el sentido de que se promueva juicio de amparo ante las mismas, pero como pudiese suceder, que en un momento determinado, si se presentara tal situación, entonces debo remitirme a las mismas argumentaciones que expresé en el estudio de las funciones del Juez de Distrito.

En mérito a lo expuesto, cabe afirmar que la improcedencia legal a que se refiere la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo, se refiere tanto a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Jueces de Distrito y del superior de la autoridad responsable, estos dos últimos, en los casos y con las condiciones apuntadas en este capítulo.

La fracción II del artículo 73 en análisis se establece que *"el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en el juicio de amparo o en ejecución de las mismas."*

A este respecto es importante señalar el criterio sostenido por el insigne tratadista Don Ignacio L. Vallarta al afirmar: "... debo decir que las dos escuelas de que he hablado, están de acuerdo en confesar que el amparo no cabe en los juicios de amparo y los argumentos que para probarlo aducen, son de tal modo convincentes, que excluyen hasta la sombra de la duda. Si bien el artículo 101 de la Constitución dicen, no consagra literalmente esta excep

ción admitirla es forzoso, si ese texto no ha de entenderse en un sentido que se ponga en contradicción con los fines mismos del legislador constituyente; si este texto no ha de llegar en la generalidad de su precepto hasta el absurdo. Porque si un amparo cupiera dentro de otro amparo, sin límite alguno, en la progresión infinita, en la generación sin término de ese recurso, iríamos a parar al inaceptable absurdo de que la ley fundamental estableció el amparo, no para proteger los derechos del hombre, sino para negar la administración de justicia; no para mantener inviolable la Constitución, sino para hacer imposible una ejecutoria que resuelve las cuestiones constitucionales.- Ante esas inevitables consecuencias de la inteligencia literal del artículo 101 citado, hay que retroceder forzosa-mente reconociendo la necesidad de su interpretación racional restrictiva, ante la fuerza de esta argumentación, hay que confesar que no cabe el amparo en los juicios de amparo." (46)

El artículo 101 de la Constitución a que se refiere Don Ignacio L. Vallarta, no es otro que el artículo 103 de la Constitución actual, ya que aquél correspondía a la Constitución de 1857.

El maestro Humberto Briseño Sierra afirma: "que la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 73 de la Ley de Amparo tiene su fundamento en la naturaleza del mismo juicio de amparo, en la seguridad jurídica y en la necesidad de evitar el regreso *ad infinitum*, toda vez porque los actos de la corte no son suscepti-

46.- Vallarta L. Ignacio.-Votos.-Cuestiones Constitucionales.-Imprenta de Francisco Díaz de León.-Vol. 1. México 1879.-Pág. 427.

bles de amparo ya que en ese caso conduciría a una rescisión del acto por parte de autoridades inferiores como lo son los Jueces de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito o bien una posibilidad de revocación por la propia Corte." (47)

De lo anterior resulta que contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo o bien en ejecución de las mismas, existe una improcedencia legal para ejercitar el juicio de garantías, puesto que de suceder de esa forma cualquiera podría promover un nuevo juicio de amparo en contra de la resolución de otro anterior. Por un lado no existe ningún problema en cuanto a que en contra de las resoluciones dictadas en un juicio de amparo quepa la posibilidad de promover otro juicio de amparo, ello conforme a las argumentaciones vertidas por los tratadistas mencionados.

Por otra parte, contra las resoluciones que se dicten en un juicio de amparo y que afecten a personas extrañas a él, según la tesis relacionada a la jurisprudencia número 49 colocada en séptimo orden, visible a fojas 84, octava parte del apéndice mencionado en ese capítulo que dice: "AMPARO PROCEDENTE PEDIDO POR UN TERCERO EXTRAÑO, CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN JUICIO DE GARANTIAS.- La fracción II del artículo 73 de la Ley Orgánica del -- juicio constitucional que establece que: "el juicio de -- amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en -- los juicios de amparo o en ejecución de las mismas", debe entenderse aplicable solamente para las partes contendientes en el amparo, más no para personas extrañas al mismo,

ya que dicha disposición no puede contrariar al artículo 14 constitucional que previene que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sin ser oído y vencido en el juicio correspondiente. La Suprema Corte de Justicia ha establecido que los Jueces de Distrito no pueden decretar el sobreseimiento, cuando el amparo se promueve contra actos de las autoridades comunes, que afecten a personas extrañas a un juicio de garantías, aún cuando dichos actos tengan como fundamento una resolución dictada en ese juicio. Por consiguiente, si la autoridad responsable, al tramitar el incidente de liquidación de daños y perjuicios causados por la suspensión decretada en un amparo, no llamó a juicio a la compañía de fianzas que extendió la póliza respectiva, no le notificó la demanda incidental, no le dió oportunidad de ser oída, ni le notificó tampoco la sentencia definitiva pronunciada en el incidente, en tales condiciones, no puede declararse, con fundamento en la fracción II del artículo 73 de la Ley Relativa, improcedente el juicio de amparo promovido por dicha compañía contra el auto dictado en ejecución de la sentencia recaída en ese incidente, en que se requirió de pago a la propia compañía, por el importe de la expresada póliza, si no que debe concedérsele la protección federal solicitada, de conformidad con la jurisprudencia establecida en el sentido de que los actos en el juicio que afecten a personas extrañas a él, importan una violación de garantías."

Estimo que dicha tesis ejecutoria debe interpretarse en el sentido de que aún y cuando se trate de terceros extraños a juicio, es de explorado derecho que los tribunales federales no pueden violar garantías individuales, tal y como ha quedado apuntado en este mismo capítulo de donde se advierte una redacción inexacta del rubro de la tesis en cuestión y además de que tal ejecutoria no

se refiere propiamente a la resolución dictada en un juicio de amparo, sino más bien al incidente de daños y perjuicios que promueva el tercero perjudicado cuando haya concluido el amparo, razón por la cual, es incontrovertible que no cabe el amparo contra una resolución dictada en un juicio de garantías, por lo que no puede decirse que ésta se refiere a la ejecución de la sentencia de amparo, ya que de ser así estaría en contradicción con la tesis jurisprudencial que a continuación transcribiré y que es la número 138, visible a fojas 212, octava parte del apéndice en cita que reza de la siguiente manera: "EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. (AMPARO IMPROCEDENTE). De acuerdo con la fracción II del artículo 73 de la Ley de Amparo, contra los actos de ejecución de sentencias de amparo es improcedente el juicio de garantías, aun cuando tales actos afecten a terceras personas, que no fueron partes en la contienda constitucional."

En conclusión debe decirse que ha quedado plenamente demostrado que el juicio de amparo no procede en la hipótesis prevista en la fracción en estudio, aun en tratándose de terceras personas extrañas al juicio por los motivos expresados con antelación.

El artículo 73 fracción III de la Ley de Amparo establece otra causa de improcedencia legal. Al efecto dice: "El juicio de amparo es improcedente:

III. *Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales*

*sean diversas."*

Esta fracción se refiere a un segundo juicio de amparo que pueda promover una persona (quejoso) y que tenga las mismas características o elementos de un juicio de amparo anterior o primero, lo que significa que necesariamente tendrá que ser interpuesto por un mismo quejoso contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado, sin que sea necesario que las violaciones constitucionales sean las mismas, y este último amparo podrá estar pendiente de resolución ya sea en amparo directo o indirecto o bien, en recurso de revisión, lo que da como consecuencia que el segundo amparo sea considerado improcedente.

La circunstancia de que existan dos juicios con los mismos elementos a que se refiere la fracción en análisis, es lo que la doctrina en derecho procesal común ha dado en llamar litispendencia, entendiéndose ésta, por --aquella en la cual existe identidad en todas las acciones y cosas entre dos o más juicios.

Para clarificar lo anterior, basta un ejemplo - que es el siguiente:

En un juicio de amparo promovido por Francisco Pérez el día 17 de diciembre de 1985, reuniendo todos los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo, solicita el amparo y protección de la justicia de la Unión en contra del C. Juez Trigésimo quinto de lo penal en el Distrito Federal, designándolo a éste como autoridad responsable, señalando como acto reclamado el auto de formal prisión decretado en su contra el día 15 de diciembre de 1985 por violación al artículo 14 constitucional. Posteriormente la misma persona promueve un diverso

juicio de amparo, en contra del mismo auto de formal prisión dictado por la misma autoridad por violación al artículo 16 constitucional, dicho juicio lo interpone el día 5 de enero de 1986.

El primer juicio de amparo promovido por el mencionado quejoso se tramitó ante el Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, que admitió su demanda el día 18 de diciembre del año próximo pasado, señalando para la celebración de la audiencia constitucional el día 2 de enero del año en curso y celebrada que fue, el Juez Federal, pasó a dictar la resolución que fuere procedente conforme a derecho.

De la anterior ejemplificación, se advierte que en ambos juicios de amparo el quejoso es el mismo, el acto reclamado también es el mismo e igualmente la autoridad responsable es la misma, pero la violación constitucional es distinta, sin embargo, el primer amparo promovido por el citado quejoso está pendiente para dictarse la resolución correspondiente en primera instancia, lo que hace el segundo juicio de amparo interpuesto sea improcedente por encontrarse en la hipótesis prevista en la fracción en estudio.

La fracción IV del multicitado artículo 73 de la Ley de Amparo dispone:

*"El juicio de amparo es improcedente:*

*IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior."*

Ahora bien, cabe decir, en relación con esta cau

sa de improcedencia que deben darse los mismos supuestos - que en la fracción precedente, con la salvedad de que el - primer juicio de amparo no se encuentra pendiente de resolución, sino que ha causado ejecutoria. Al respecto debe - afirmarse que en el juicio de amparo se dice que una resolución dictada en el mismo ha causado ejecutoria cuando no existe recurso alguno en contra de la misma.

Es importante precisar que los juicios de amparo en primera o en única instancia causan ejecutoria fundamentalmente en los tres casos siguientes:

1.- En un juicio de amparo directo promovido ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución que se dicte, es definitiva y causa ejecutoria por ministerio de ley, es decir, en el momento mismo que se pronuncie, por no ser susceptible de ninguna impugnación.

2.- En los juicios de amparo directo promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito, la resolución que dicten dichos tribunales en los mismos, causa ejecutoria en los mismos términos que las resoluciones de la Suprema Corte, hecha excepción de aquellas sentencias que se encuentren en los supuestos que establece el artículo 83 - fracción V, esto es, que en tales resoluciones se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la constitución, en cuyo caso la persona que se considere agraviada por la misma, puede interponer recurso de revisión para que en última instancia lo resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, si no se impugna dentro del término que para el efecto establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, -- con fundamento en lo dispuesto en los artículos 356 fracción II y 357 párrafo segundo, ambos del Código Federal de

Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos de lo que dispone el numeral 2 de la Ley de Amparo causal ejecutoria.

3.- Respecto a las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito, actuando como órganos de control constitucional, es decir, pronunciando sentencias de amparo, pueden causar ejecutoria, si no se impugnan por la parte a quien le perjudique dentro del término que se precisó en el párrafo que antecede o bien, que el superior jerárquico de dichos jueces habiendo sido impugnada la sentencia de amparo, dicte su sentencia en el recurso de revisión interpuesto en cuyo caso ésta última, causará ejecutoria por ministerio de ley en términos de lo previsto por el artículo 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la ley de amparo.

Acorde a los razonamientos expuestos, puede decirse que si una persona interpone un juicio de amparo en los mismos términos que establece la fracción de mérito, es incuestionable que es improcedente, porque dichas cuestiones ya fueron analizadas anteriormente por el órgano conocedor del amparo que el propio quejoso promovió y que la resolución que se dicte en éste tiene el carácter de ejecutoria.

También existe improcedencia legal cuando los actos reclamados por el quejoso no afecten sus intereses jurídicos, (Fracc. V, Artículo 73), lo que significa que el quejoso con la emisión del acto que reclame no le cause un agravio personal y directo, es decir que él sea el titular precisamente de los derechos subjetivos públicos violados y que el acto de autoridad afecte precisamente a él y que mediante un análisis del órgano conocedor del juicio de am

paro que ante él se promueva, determine la existencia real del agravio.

Como ejemplo a lo anterior puede darse el siguiente caso: Una persona de nombre Alberto Chaparro acude ante el órgano de control constitucional en demanda del amparo y protección de la justicia de la Unión en contra de una sentencia dictada por un juez del arrendamiento inmobiliario del Distrito Federal, en un juicio ordinario civil, sobre terminación de contrato de arrendamiento, declarando terminado el contrato de arrendamiento celebrado entre el actor Jaime Sánchez y el demandado Luis Luna, condenando a desocupar el inmueble materia del juicio en un término de 30 días. Asimismo, el lanzamiento del demandado del inmueble de referencia, alegando en esencia el quejoso (tercero extraño a juicio), que él habita dicho inmueble por haber celebrado contrato de subarrendamiento con el demandado y que sin haber sido oído ni vencido en juicio se le pretende privar del mismo.

Debe hacerse la aclaración pertinente de que la demanda de amparo promovida por el mencionado quejoso reúne los requisitos que para el efecto prevé la Ley de Amparo y en consecuencia tramitado que fue dicho juicio ante la autoridad federal no aporta ningún medio de prueba para acreditar sus afirmaciones, (ni siquiera el supuesto contrato de subarrendamiento), por ello, la sentencia que se dicte en dicho juicio necesariamente deberá ser de sobreseimiento, por existir la causa de improcedencia que establece la fracción en análisis (V del artículo 73 Ley de Amparo), ya que los actos que reclama en forma alguna le causan agravio y por ende, no afectan sus intereses jurídicos.

Cabe hacer notar que en el caso de la fracción -

en comento generalmente se tiene que tramitar el juicio de garantías, sin que sea dable el caso de que antes de iniciarse el procedimiento, se deseche de plano la demanda de amparo por considerar que se actualiza dicha causa, puesto que si se hiciera de esa manera se le privaría al quejoso de aportar los medios de prueba que considere convenientes para acreditar que los actos que reclama le afecten sus intereses jurídicos, y es más, ello lo puede hacer hasta el momento mismo de la celebración de la audiencia constitucional.

También es de vital trascendencia mencionar que dicha causal se presenta frecuentemente en los juicios de amparo indirectos ya que difícilmente en el procedimiento constitucional en única instancia puede decirse que el acto reclamado no afecta el interés jurídico del quejoso, en virtud de que el acto reclamado siempre consistirá en una sentencia definitiva que evidentemente va dirigida en contra de la persona que promueve el juicio de garantías.

La fracción VI del numeral en cita prevé "que el juicio de amparo es improcedente contra leyes que, por su sola vigencia, no causen perjuicios al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine tal perjuicio." Esta fracción se encuentra íntimamente vinculada con la fracción que antecede, puesto que también se refiere a la afectación de los intereses jurídicos del quejoso pero por medio de una ley.

Para mejor comprensión, debe precisarse qué es una ley autoaplicativa y qué es una ley heteroaplicativa. La primera es aquella que por su sola expedición, causa perjuicios a un gobernado. Como por ejemplo podría darse el caso de que el poder legislativo expidiera una ley que

coartara la libertad de tránsito a los habitantes de la República Mexicana, razón por la cual esa ley con su sola expedición causaría agravio, sin necesidad de otro acto posterior de autoridad para producir tal afectación. En cuanto a la segunda, es aquélla que por su sola expedición no causa perjuicios al quejoso, sino que necesita un acto de aplicación por parte de otra autoridad, ésto es, una autoridad emite una ley y otra la ejecuta en perjuicio del gobernado, tal es el caso de lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que dispone - que las partes que concurren a ún juicio deberán ser necesariamente asesoradas por un Licenciado en Derecho, con cédula profesional y en legal ejercicio de su profesión (artículo 46 del Código citado), lo que significa que se priva del derecho de ejercer la profesión a un pasante de derecho, contraviniendo lo establecido en el artículo 5° Constitucional, sin embargo, dicha ley no causa perjuicios por su sola expedición, sino que cuando una autoridad jurisdiccional del fuero común (civil, familiar o arrendamiento inmobiliario), no permita que una de las partes en un juicio acuda asesorada de un pasante de derecho, privándole a éste del derecho de intervenir en una audiencia, es claro -- que se encuentra ante un acto de aplicación, que desde luego podrá ser impugnada en vía de amparo.

En la especie y en el ejemplo expuesto, puede decirse que si un pasante de derecho acudiera ante el órgano de control constitucional solicitando el amparo y la protección de la justicia federal, impugnando de inconstitucional el artículo de la ley citada, sin habersele dictado en su contra ningún acto de aplicación, como el que se ha apuntado, es evidente que se actualiza la causa de improcedencia mencionada.

También existe una improcedencia legal en los su

puestos que previenen las fracciones VII y VIII del artículo en cita que a la letra dicen: "El juicio de amparo es - improcedente:

VII. *Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones.*

VIII. *Contra las resoluciones o declaraciones -- del Congreso Federal o de las cámaras que lo constituyen, - de la Legislatura de los Estados o de sus respectivas comisiones o Diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."*

Estas fracciones se refieren fundamentalmente a derechos que no son garantías individuales, porque como dice el Doctor Burgoa, los derechos políticos: "Son facultades que en Estado de extracto democrático otorga a las personas reputadas como ciudadanos, bien para intervenir mediante la emisión de su parecer (voto activo) en la designación de los sujetos físicos que van a encarnar a un órgano estatal determinando, o bien, para figurar como candidatos a tal designación, (voto pasivo)." (48)

Asimismo, afirma el mencionado autor que la naturaleza jurídica del derecho político es de carácter ocasional, cuando menos en su ejercicio o actualización, en tanto que el derecho público individual es permanente, porque está siempre en ejercicio o actualización cotidiana.

La improcedencia en cuanto a las fracciones en estudio se refuerza con lo establecido en la tesis de ju-

risprudencia 128 publicada en la página 192, octava parte, del apéndice a que se ha hecho referencia, que a la letra dice: "DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA.- La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, -- porque no se trata de garantías individuales."

La fracción IX del artículo que se analiza establece que: "*el juicio de amparo es improcedente contra actos consumados de un modo irreparable*", entendiéndose por éstos, aquéllos en que sea físicamente imposible volver -- las cosas al estado que tenían antes de la violación."

La cuestión relativa a los actos consumados de modo irreparable ha sido muy difícil determinar, tanto en la teoría, como en la práctica, puesto que debe haber necesariamente una imposibilidad física para que en caso de -- que se otorgara la concesión del amparo al quejoso, no pudiese ésta efectuarse precisamente por la imposibilidad de que se habla.

Anteriormente y en forma reiterada se pensaba -- que cuando un quejoso acudía al juicio de amparo, contra un lanzamiento efectuado en su contra, éste era un acto consumado de modo irreparable, sin embargo, con posterioridad -- varió el criterio, ya que en caso de que hubiese una concesión del amparo, sí sería posible restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, puesto que el amparo indiscutiblemente tiene efectos restitutorios que en sentido positivo significa volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación de garantías y en efecto -- negativo el que la autoridad que emitió el acto reclamado -- respete la garantía del gobernado.

Así las cosas, en la práctica del juicio de ampa

ro es muy difícil que se presente esta causal, por la naturaleza propia del juicio de amparo que se indica en líneas precedentes. Como ejemplo de esta fracción podría citarse el caso de que una persona solicitara el amparo contra la pena de muerte dictada por una autoridad y dicho acto ya se hubiese ejecutado y en consecuencia, sería consumado de modo irreparable, o bien que una persona promoviera un juicio de amparo en contra de un acuerdo que ordenara la demolición de su propiedad y que ésta fuese un monumento histórico y que dicha orden ya se hubiese ejecutado, porque si bien es cierto que podría construirse otra propiedad, también lo es que ésta no tendría las características de aquella, y en esa virtud, se actualizaría la causa de improcedencia mencionada, o también que se promoviera el juicio contra una orden de arresto como medida de apremio y ya se hubiese cumplimentado con los días de arresto que determinó la autoridad judicial, razón por la cual sería físicamente imposible volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.

La fracción X del dispositivo legal en examen, establece que: *"El juicio de amparo es improcedente: contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio promovido, por no poder decidirse, en dicho juicio, sin afectar la nueva situación jurídica."*

Esta causa de improcedencia, también ha sido muy difícil en la práctica de amparo en las diversas materias, salvo en la penal, puesto que el ejemplo clásico de dicha causa se presenta cuando un quejoso promueve un juicio de amparo en contra de una orden de aprehensión dictada por un juez de lo penal y durante el trámite del procedimiento --

constitucional ya se ha pronunciado el auto de formal prisión, o también cuando en el procedimiento penal se ha dictado el auto de formal prisión y ese es el acto reclamado en el juicio de amparo y durante el trámite de éste, ya se ha dictado sentencia definitiva en el procedimiento del cual emana el acto reclamado y se afirma que existe un cambio de situación jurídica porque en el supuesto caso de que se hubiesen cometido violaciones en contra del agraviado en un acto anterior, el dictado de otro posterior, como en la especie acontece, las deja consumadas irreparablemente, dado que si el acto anterior ameritara la concesión del amparo solicitado, ello alteraría la firmeza de las actuaciones practicadas con posterioridad a la emisión de dicho acto.

También en materia civil, puede darse en caso de un cambio de situación jurídica, aunque en forma esporádica, en los casos en los cuales existan acuerdos de una autoridad jurisdiccional, que en contra de ellos proceda el juicio de amparo en términos de lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, de la siguiente manera: si dicha autoridad dicta un acto contra el cual procede el amparo, pero igualmente el quejoso a la vez que promueve su juicio de garantías, también promueve un recurso en su contra y éste le es desechado y no lo reclama también en el juicio de amparo, es inconcuso que si el acto del cual se queja amerita la concesión del amparo, al no haber impugnado en el juicio de garantías el desechamiento del recurso a que se ha hecho alusión, aquélla alteraría la firmeza del procedimiento, en virtud de que tendría que declararse nula una actuación que no fue impugnada y por ende firme, por lo que en este orden de ideas, es evidente que hay un cambio de situación jurídica, sin perjuicio de que hubiese habido violaciones cometidas en su contra en el acto anterior que

motivó la interposición del juicio constitucional.

En cuanto a la fracción XI del referido artículo 73, también existe una improcedencia de carácter legal consistente en actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento y que pueden presentarse, por un lado, cuando el quejoso señale como acto reclamado un acto de autoridad emanado de un procedimiento y haya manifestado su conformidad con el mismo, y por otro lado, cuando dentro de un procedimiento del carácter que fuere, siga promoviendo en él, dando a entender su conformidad con dicho acto y posteriormente ejercite la acción de amparo en su contra.

Así visto lo anterior, si se presentan las situaciones que se han relatado, es claro que se actualiza la causa de improcedencia citada.

La fracción XII del precepto legal invocado establece: "que el juicio de amparo es improcedente:

*Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.*

*No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.*

*Cuando contra el primer acto de aplicación pro-*

ceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será op-tativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde - luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo\_ se entenderá consentida la ley si no se promueve contra -- ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recalda - al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

*Si en contra de dicha resolución procede amparo- directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento."*

Es menester analizar por partes la presente frac- ción de la siguiente forma: El juicio de amparo es improce- dente cuando no se promueva dentro de los términos que se- ñalan los artículos 21, 22 y 218.

Al respecto debe decirse que si el juicio de am- paro no se promueve dentro del término de quince días que\_ establece el numeral 21 de la Ley de Amparo, aun y cuando\_ solamente rebase dicho término un día será considerado ex- temporáneo, (término ordinario).

Por lo que se refiere al artículo 22 de la misma ley, es evidente que únicamente puede haber extemporanei- dad en los casos de las fracciones primera y tercera de di- cho numeral, no así, en los de la fracción segunda, porque ésta dispone que el amparo podrá promoverse en cualquier - tiempo, por lo que si en el caso de la fracción primera, - no se interpone el juicio de amparo dentro del término de 30 días, resultará extemporáneo, igualmente si no se inter- pone dentro del término de 90 o 180 días que establece la fracción III de dicho dispositivo legal, con las condicio- nes que la misma dispone, también será considerado consen- tido.

En los casos del artículo 218, señala que el término para promover amparo será de 30 días, por lo que si se interpone después de ese término es extemporáneo.

Es importante aclarar que los días a que se refiere la Ley de Amparo son hábiles tal y como lo establece el artículo 23 de la propia ley.

En mérito de lo expuesto, cabe concluir que ese consentimiento tácito de que habla la fracción en cuestión, es cuando no se interpone el juicio constitucional dentro de los términos que para el efecto disponen los numerales invocados.

En cuanto al párrafo segundo de la fracción en análisis, cabe mencionar que es un tanto o cuanto confusa, pero de una interpretación correcta del mismo, puede decirse que constituye una excepción al consentimiento tácito en lo referente a una ley, puesto que como ya quedó apuntado, si una ley no causa perjuicios al quejoso por su sola expedición y luego la impugna cuando se le imponga un acto de autoridad aplicándole la misma, es incuestionable que no se requiere que la combata desde el momento de su promulgación, sino una vez que una autoridad haya emitido el acto de aplicación, que en todo caso es éste el que le causa perjuicios, debiendo impugnar tanto la promulgación de la ley como el acto de aplicación, pero en este caso tendrá un término de 15 días para hacerlo.

Por lo que se refiere al párrafo tercero de la causa de improcedencia que se estudia, si en contra el acto de aplicación, procede algún recurso o medio de defensa legal por el cual pueda ser revocado, modificado o nulificado, el quejoso desde luego tendrá la facultad potestativa para escoger entre el recurso o el juicio de amparo, y

en caso de que opte por éste, no podrá decirse que es improcedente, aún y cuando exista algún recurso contra ese primer acto de aplicación de ley que se impugna de inconstitucional ya que el quejoso está en plenitud de facultades para escoger lo que a su interés convenga.

Ahora bien, si el quejoso opta por el recurso en contra del primer acto de aplicación de una ley que considere inconstitucional, el término para promover el juicio de amparo comenzará a correr a partir de la fecha en que se le haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, siendo dicho término el ordinario, es decir de 15 días.

Es pertinente hacer la aclaración de que el quejoso en los casos del párrafo en estudio, podrá optar entre uno y otro, mas no podrá promover el juicio de amparo y el recurso o medio de defensa legal contra el primer acto de aplicación, pues en tal caso, caería dentro de otra causa de improcedencia que más adelante se examinará.

En cuanto al último párrafo de la fracción de análisis, cabe decir que es difícil que en la práctica se presente, aún más, considero que no se debió haber adicionado este párrafo, toda vez que el párrafo precedente habla de un recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el primer acto de aplicación de una ley y que contra la resolución que recaiga al recurso o medio de defensa interpuesta pueda proceder el juicio de amparo directo, toda vez que de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la procedencia del juicio de amparo es única y exclusivamente en contra de las sentencias definitivas o laudos dictados por -

tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. De donde resulta que contra la resolución que se dicte a un recurso o medio de defensa legal que se haga valer por el primer acto de aplicación de una ley por estimarla inconstitucional, es prácticamente imposible que sea una sentencia definitiva, y por ende no podrá promover juicio de amparo.

A mayor abundamiento, debe hacerse la aclaración que respecto del recurso o medio de defensa legal a que se refiere el párrafo en análisis, no puede dar como consecuencia una resolución que deba considerarse como definitiva en términos del artículo 46 de la Ley de Amparo, ya que a mi modo de ver, un recurso aun y cuando tiene una tramitación en la materia que fuere, éste no va a tener como consecuencia, resolver el juicio en lo principal ocupándose de las cuestiones principales en el procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, queriendo interpretar la verdadera intención del legislador, en la especie podría decirse que en materia administrativa, como -- por ejemplo se decreta la expropiación de un bien, existe en la ley el recurso de revocación y la resolución de este resulta desfavorable al agraviado, podrá interponer el juicio de amparo, pero el indirecto, porque nunca se tratará de una sentencia definitiva.

Por lo expuesto, cabe concluir que la adición -- que se le hizo a la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en lugar de aclarar el precepto, lo único que hizo fue lograr una confusión de la que se ha hablado en líneas precedentes.

La fracción XIII del propio precepto establece:

que el juicio de amparo es improcedente:

*"Contra las resoluciones judiciales respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.*

*Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la constitución."*

A contrario sensu la fracción citada encuentra su fundamento en lo establecido por el artículo 107 fracción III inciso "A" y primera parte del párrafo cuarto del mismo numeral, y debe decirse que es precisamente lo que se conoce en doctrina como la base constitucional o principio jurídico fundamental de definitividad del acto reclamado que consiste en que antes de promover el juicio de garantías se deben agotar todos los recursos o medios de defensa legales que la ley ordinaria (de donde emane el acto reclamado) establezca. Así las cosas, una persona para promover el juicio de garantías, necesariamente antes de hacerlo tiene que agotar todos los recursos que estén a su alcance (si es que la ley respectiva las contempla para así dejar satisfecho el principio en cita que rige en materia de amparo).

Para ejemplificar lo anterior, puede establecerse el siguiente caso:

Una sentencia interlocutoria (aquella que resuel

ve una cuestión accesoria que se haya presentado al juicio principal y que se le ha dado en denominar incidental, por que no resuelve el fondo de la controversia planteada) que ha sido dictada en un procedimiento judicial de carácter mercantil, aparece que en contra de la misma, el Código de Comercio prevé la admisión del recurso de apelación (excepción de falta de personalidad) y que le causara perjuicio a alguna de las partes que intervienen en dicho juicio, -- por no haberse dictado la misma conforme a la ley, entonces una de las partes interpone el juicio de amparo, en -- contra de dicha sentencia sin agotar previamente el recurso en cuestión, motivo por el cual resulta que el procedimiento constitucional sea improcedente, por actualizarse la causa de improcedencia que se examina.

Por otra parte, la anterior regla general tiene su excepción en tratándose de los terceros extraños a juicio, los cuales son aquellas personas que no tienen intervención como partes en un procedimiento judicial o en cualquier otro procedimiento, ya que siendo así, no tienen --- obligación de agotar ningún recurso ordinario, precisamente por considerarse a los mismos terceros ajenos al procedimiento origen del amparo, y en ese orden de ideas si alguna persona que tenga esa calidad se ve afectada por algún acto de autoridad en algún procedimiento judicial o administrativo, o de cualquier otro carácter, en el cual no haya tenido intervención como parte en el mismo, podrá impugnar tal acto por medio del juicio de amparo y éste evidentemente es procedente.

Existe igualmente, otra excepción al principio de definitividad que se menciona, consistente en la hipótesis que establece el segundo párrafo de la fracción en análisis.

Otro caso en el cual existe excepción a dicho -- principio es cuando en un procedimiento penal se dicta un auto de formal prisión, pues aun y cuando en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se establece el recurso ordinario de apelación en contra de dicho auto, la práctica y el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia penal, es en el sentido de que es optativo para el quejoso impugnar el auto citado -- por vía de apelación o por vía de amparo, pero nunca los - dos, ni en forma sucesiva, ni en forma simultánea.

En el artículo 73 de la Ley de Amparo en su frac ción XIV establece que el juicio de amparo es improcedente:

*"Cuando se esté tramitando ante los tribunales or dinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el -- quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o - nulificar el acto reclamado."*

Al respecto cabe decir, que esta causa de improcedencia se dá cuando el quejoso promueve algun recurso o medio de defensa que tenga por efecto modificar, revocar o nulificar el acto que reclama en el amparo, como puede ser el caso de que en un determinado juicio del orden común, - no se le emplace al mismo, al demandado y éste cuando ya - se ha dictado sentencia definitiva en primera instancia, - dentro del término de tres meses interpone el recurso de - apelación extraordinaria por falta de emplazamiento y tam- bién promueve el juicio de amparo por el mismo motivo, lo- que da como consecuencia legal y necesaria que éste último sea improcedente, porque el recurso mencionado en primer - término tendrá por efecto el nulificar el acto reclamado.- Cabe hacer notar que únicamente se puede percatar el juzga dor de amparo de dicha situación, una vez que, se haya tra

mitado el juicio de amparo que desde luego será el indirecto, porque la autoridad responsable al rendir su informe - con justificación con fundamento en el artículo 149 de la Ley de Amparo, hará valer la indicada causa de improcedencia, ello de acuerdo a lo establecido en la fracción IV -- del numeral 74 de la ley invocada, ya que el quejoso en su demanda de amparo jamás expresará que tiene promovido un recurso en contra del acto que reclama en vía de amparo.

La fracción XV establece otra causa de improcedencia que a la letra dice:

*"Contra actos de autoridades distintas a 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 interpretación 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."*

Respecto a esta fracción, debe decirse que también consagra el principio de definitividad que rige en materia de amparo, conforme a lo establecido en el artículo 107 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que también rige en tratándose de lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 73 del cuerpo de leyes mencionado como ya se analizó en líneas precedentes, con la diferencia de que esta fracción habla de autoridades judiciales a diferencia de la fracción que se examina que trata de autoridades distintas de las judiciales.

Por otra parte, debe decirse que aquí considero que regularmente rige el principio de definitividad del --

que se habla, toda vez que en la práctica es muy difícil - que se presente la situación de que una ley exija mayores requisitos de los que señala la propia ley de amparo para conceder la suspensión definitiva.

Asimismo, tanto en la fracción XIII como en la fracción XV de la Ley de Amparo, independientemente de las excepciones al principio de definitividad que ya se examinaron, podemos decir que igualmente hay otras excepciones como son: cuando no existe obligación por parte de los gobernados de agotar algún recurso ordinario previsto en las leyes secundarias cuando se hagan valer violaciones directas a la Constitución como sucede cuando el acto reclamado carezca de la debida fundamentación y motivación (esencialmente en materia administrativa), o bien, que no se haya respetado en favor del peticionario de amparo la garantía de audiencia, de la cual ya hablé en el análisis de la fracción XIII del artículo 73 de referencia.

En el caso de la fracción XVI del artículo en estudio, establece que el amparo es improcedente cuando ha cesado los efectos del acto reclamado.

Este caso regularmente se presenta en los juicios de amparo indirecto, en los cuales, se dicta un acuerdo, o bien, una sentencia interlocutoria y el quejoso interpone el recurso correspondiente que la ley ordinaria de donde emane el mismo, contemple y posteriormente se dicte una sentencia resolviendo el recurso interpuesto y el que se considere agraviado por dicho fallo, promueve el juicio de garantías reclamando tanto el primer acto, que en la especie sería el auto o la sentencia interlocutoria, como la

resolución que se dictó con motivo del recurso interpuesto en contra de aquellos, y entonces resulta que los actos contra los que se interpuso el recurso, han sido substituidos por el fallo a que se ha hecho referencia y por ende se dice que han cesado los efectos del acto que se reclama; en materia civil puede presentarse en los casos de lanzamiento, cuando al quejoso no se le ha concedido un término para desocupar el bien inmueble materia del juicio y reclama que conforme a la ley adjetiva civil se le otorga un plazo de 30 días para ese efecto y durante el trámite del juicio de amparo, ha transcurrido ese término, sin que se interrumpa al quejoso en el goce de los derechos que reclama, es incuestionable que han cesado los efectos del acto reclamado.

En tanto que la fracción XVII establece la improcedencia del juicio constitucional, cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Se puede dar el caso de que se siga un juicio ejecutivo mercantil en contra de una persona, se le embarguen bienes suficientes para garantizar las prestaciones reclamadas y se dicte sentencia definitiva en el procedimiento, condenándose al demandado al pago de tales prestaciones, y ya en ejecución de sentencia, si no paga tendrán que rematarse los bienes embargados, y hecho lo mismo se -

fincaran a favor de algún tercero y posteriormente se aprobara dicho remate y contra esta resolución se promueve el recurso correspondiente, resolviéndose en segunda instancia confirmando el fallo impugnado y el quejoso promueva juicio de amparo contra este último y durante la tramitación del juicio de amparo, ese bien desaparezca por alguna causa fortuita, entonces debe decirse que el objeto o materia del acto reclamado no surte efecto legal o material alguno, actualizándose así la causa de improcedencia que se analiza.

Por último la fracción XVIII del propio artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, establece, el juicio de amparo es improcedente:

*"En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley."*

Existen diversos casos en los cuales se presenta esta causa de improcedencia tales como: cuando no existe el acto reclamado incumpléndose con lo establecido en el artículo 116 o en el artículo 166; cuando no existen conceptos de violación que la propia ley de amparo ordena que debe contener toda demanda, ya sea en amparo directo o indirecto entonces (no tratándose de los supuestos que marca el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo), puede relacionarse la causa de improcedencia que se menciona con la fracción V del artículo 116 de la Ley de Amparo o bien con la fracción VII del artículo 166 de la propia ley, aplicadas desde luego a contrario sensu.

Cabe hacer la aclaración que de acuerdo a las reformas establecidas en la Ley de Amparo en materia penal -

aún cuando no existan conceptos de violación no puede considerarse improcedente el juicio de amparo.

Evidentemente, existen más casos en los cuales - presenta la fracción en examen, pero también dicha frac-- ción no debe interpretarse en el sentido de que cuando la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley, si- no que en la práctica de amparo cuando existe una causa de improcedencia derivada de alguna tesis jurisprudencial sos- tenida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunales Colegiados de Circuito, que no se contenga en - ninguna de las demás fracciones que establecen los casos - de improcedencia del juicio de amparo, regularmente se apli- ca la fracción de mérito.

Es importante mencionar que la fracción XVIII -- que se estudia, forzosamente tendrá que ir relacionada con alguna disposición de la ley o la constitución, o bien, -- con alguna tesis jurisprudencial, ya que por sí sola no -- puede darse y en este orden de ideas, si no se relaciona - como se ha apuntado, hace que carezca de validez por ser - inmotivada.

## C A P I T U L O IV

## ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES

## A) ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES EN RELACION CON LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

El artículo 25 constitucional debe ser analizado para el objeto de nuestro estudio a la luz de las garantías individuales.

Ahora bien, ya ha quedado apuntado qué es lo que se entiende por garantías individuales y asimismo, las garantías específicas que nuestra Constitución otorga al gobernado.

El primer párrafo del artículo 25 de la Constitución dice que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Del análisis del párrafo transcrito, más que una garantía individual, se advierte una facultad del Estado, para intervenir en la vida económica del país, sin ninguna limitación y sin intervención de elementos extrínsecos o intrínsecos, el Estado lo es todo en cuestión económica, puesto que tiene una facultad de decisión y su ejercicio esencial en el ámbito económico.

No se puede considerar como una garantía de seguridad jurídica, puesto que el Estado no tiene ninguna -- obligación en relación con los gobernados para ejercer la rectoría de que nos habla.

Por otra parte, si bien es cierto, que mediante la rectoría del Estado aparentemente se pretenden los fines que el propio párrafo enumera y que mediante ello se permite el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas que se enumeran en dicho párrafo, no es menos cierto que por medio de esa rectoría se diga que se pueden alcanzar tales fines.

Asimismo, en el segundo párrafo de dicho artículo se establece la forma de cómo ejercerá el Estado su actividad económica y aún cuando mencione que es dentro del marco de libertades que otorga la Constitución y que demanda el interés general, esa cuestión se deja al libre albedrío del Estado, ya que en un momento determinado bastaría que él mismo aduciendo el interés general, interviniera en cualquier actividad económica y en ese orden de ideas indicarle a un particular cómo realizar o ejercer una actividad económica pues baste señalar cómo, en dónde, de qué manera, cantidad y forma de cómo deberá ser dicha actividad, por considerarla el Estado dentro de las áreas que más adelante se precisan.

En este artículo 25 no existe en forma alguna -- una mención de cuáles son esas libertades que protege la Constitución a los gobernados y hasta dónde llegan tales libertades, es decir, hasta dónde llegan las libertades de los individuos y hasta dónde la Rectoría Económica del Estado. Cuestión contraria sería que el Estado respetando -- las garantías individuales de los individuos, se autolimi-

tará y expresará hasta qué punto puede intervenir en la vida económica del país, respetando desde luego, las libertades - de los individuos que en el artículo en comento no se mencionan y cuál es ese ámbito dentro del cual están protegidos -- los individuos, y en consecuencia, es evidente que el Estado pretextando "el interés general" puede hacer lo que quiera - en cuestión económica, porque en realidad lo que marca son - sus atribuciones económicas.

En cuanto a los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del mismo artículo 25 constitucional debe decirse -- que aquí fundamentalmente se establece el monopolio del Estado, pues señala las actividades que al mismo corresponde -- ejercer, remitiéndose al artículo 28 constitucional, e igualmente previene la intervención del sector público en toda la actividad económica, sujetando a los sectores social y privado a las modalidades que dicte "el interés público", aún y - cuando establece "el beneficio general."

De acuerdo a lo anterior el Estado va a decidir sobre los medios de producción, lo que significa qué se debe hacer con los mismos y aún más, como deben manejarse, lo que inconstitucionalmente no es una garantía individual, ya que no hay ninguna restricción a lo que el Estado puede hacer, - sino por el contrario, un conjunto de facultades ilimitadas para el mismo.

En relación a los dos últimos párrafos del propio artículo 25, la Constitución se remite a una ley, ley -- que en la actualidad todavía no se ha creado, sin embargo, - al hablar de la ley no se hace sino expresar facultades que la propia ley regulará para el desarrollo económico nacional.

Se ha afirmado que el artículo 25 Constitucional

contiene un principio de legalidad, que consiste en la existencia de un orden jurídico en el cual tengan que apoyarse - necesariamente todos los actos del Estado, en otras palabras, un sistema de recursos que haga posible la responsabilidad - del Estado, criterio del cual dimana la subordinación de la administración a la ley.

Respecto a esta cuestión, si se toma en consideración tal principio, cabría hacerse la siguiente interrogante: ¿Por medio de qué sistema, qué recurso o qué juicio podría hacerse efectiva la responsabilidad del Estado, cuando incumpla con lo establecido en la propia Constitución?

La respuesta sería que ninguno, puesto que como ya se dijo, no existen límites para el Estado en relación -- con la economía, puesto que no establece ninguna restricción y sí una facultad discrecional del Estado para intervenir en la economía en la forma que mejor le parezca.

Por otro lado, el Estado va a ser el que determine libremente qué es lo que se entiende por un interés general, de donde resulta que al Estado se le otorga la facultad de intervenir en todo lo relacionado con la cuestión económica y por ende no se le señala ninguna obligación, ya que si así fuera, entonces sí podría hablarse de garantías individuales.

Asimismo, en el artículo 25 se establece qué es lo que se entiende por áreas estratégicas, puesto que se remite al párrafo cuarto del artículo 28 de la propia Constitución, pero cuando habla de áreas prioritarias del desarrollo, no las define, ni se enumeran y que pueden ser atendidas tanto por los particulares como por el Gobierno Federal, de don

de resulta que una vez más se deja al arbitrio del Estado el considerar cuáles son esas áreas prioritarias y en consecuencia, si éstas últimas se definieran en leyes secundarias, queda a la estimación del Gobierno Federal el --mencionar cuáles son, y si bien es verdad, que los particulares pueden intervenir para impulsar y organizar las áreas en cuestión, no es menos cierto que no se puede determinar cuál es el campo seguro de las actividades económicas de los particulares, y ésto dá como consecuencia el que no tengan éstos ninguna seguridad pues todo se deja esencialmente en manos del propio Estado a virtud de una redacción que es evidentemente confusa y que en un momento determinado hace que no pueda existir una distinción absoluta entre lo que se denomina áreas estratégicas y --áreas prioritarias.

Así visto lo anterior, es incuestionable que no existe una seguridad para los particulares entendiendo --por éstos desde luego, a los sectores privados y sociales del país.

El concepto de rectoría económica del Estado --significa que éste tenga intervención donde en realidad se requiera, o sea donde los particulares no puedan hacer lo o lo hayan hecho mal para complementarlos o corregirlos, es decir, que actúe en forma supletoria y no como lo establece el propio artículo 25, que sin tomar en consideración las circunstancias anteriores, lo único que establece es la facultad del Estado de intervenir en la vida económica, sin límites, sin ningún determinante de como vaya a ser su intervención, es por ello que no es una ley fundamental que fije normas, sino que de la propia redac-

ción del artículo en examen, se advierte que todos los conceptos que en él se expresan, dan lugar a una interpretación en el sentido de que el propio Estado pueda hacer, en la forma que quiera lo referente a la Economía y al utilizar los adjetivos de "planeará", "conducirá", "coordinará" y orientará", a los particulares (sector social y privado), no tienen ninguna libertad los gobernados, y, en consecuencia, ningún derecho.

Igualmente al hablar de los particulares no se les considera como titulares de una protección que se les debe dar, porque al afirmar que los alentará, señala a dichos sectores sin ninguna consecuencia normativa y en el fondo queda la facultad del Estado de intervenir sin límites, sin establecerse una garantía o un derecho para dichos particulares, puesto que no se respeta en forma alguna la libertad de éstos y consecuentemente no existe ninguna limitación para el Estado.

De acuerdo a los anteriores razonamientos, debe concluirse que el artículo 25 constitucional, no contiene garantías individuales o del gobernado sino sólo facultades ilimitadas a favor del Estado.

La exposición de motivos de la iniciativa de ley a la reforma del artículo 26 constitucional dice que en el mismo se establecen explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, anteriormente implícitas en la propia Constitución y establecidas en las leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación

democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación de desarrollo, con lo cual, se amplía la participación del ámbito político electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas o formas de participación social y comunitario que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Al respecto cabe decir y de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 Constitucional, el plan de desarrollo le corresponde formarlo al Poder Ejecutivo que en alguna forma tendrá que imponerse a los Estados y a los municipios y -- asimismo al Poder Legislativo, que en forma muy confusa, se dice que tendrá la intervención que señala la ley.

La Ley de Planeación establece procedimientos "de participación y consulta popular" para recoger "criterios" -- que no deben ni pueden suplantar una manifestación clara y -- precisa que se determina al través del voto directo.

Este sistema de planeación establece facultades ilimitadas al Ejecutivo para poder hacer lo que quiera y si en un momento dado no lo hace evidentemente no va a suceder nada. Así las cosas, el Estado no suple las deficiencias que tengan los particulares, sino que se convierte en un organis

mo que dispone qué se debe hacer y qué cosa debe hacer cada uno de los miembros de la sociedad, obligatoria o ineludiblemente.

Ahora bien, la Ley de Planeación en forma alguna establece el trámite en que se deberán llevar a cabo los procedimientos de participación y consulta popular, puesto que en su artículo 20 dice que conforme a la legislación -- aplicable, el propio Ejecutivo establecerá las formalidades, periodicidad y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

De lo anterior, se advierte que la referida ley se remite a otra, que en la especie se desconoce cual sea, - ésto desde luego en lo referente a la actividad económica.

Del análisis del referido artículo 26 en relación con las garantías individuales, debe decirse que propiamente éstas si son únicamente facultades que tiene el Estado y en especial el Ejecutivo para intervenir en la vida económica del país.

No es óbice a la anterior consideración el hecho de que hable de que la planeación será "democrática", - puesto que aún y cuando se hizo mención de que no puede ser democrática por hablarse de "participación" y de "consulta popular" y por ende no cabe decir que hay una participación directa de todos los gobernados, sin embargo, ésto carece de relevancia para el objeto de nuestro estudio, porque como ya se analizó en el capítulo precedente la cuestión relativa al voto se estima como un derecho político y no como una garantía individual, razón por la cual, tal planeación democrática no se encuentra dentro de los supuestos de las garantías individuales.

A mayor abundamiento de los conceptos que se expresaron en el capítulo I de este trabajo al examinar las garantías individuales, no se encuentra que dentro de éstas estén comprendidos los artículos 25 y 26 constitucionales, puesto que las garantías individuales son una relación jurídica entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por el otro, para asegurar el disfrute pacífico y el respeto a los derechos humanos consistentes en la vida, la libertad, la igualdad, propiedad y seguridad jurídica que son indispensables para el desarrollo de la sociedad en que se desenvuelve, que el Estado y sus autoridades tienen obligación de respetar relación cuya fuente es la Constitución.

De lo expuesto es incontrovertible que las garantías individuales, las constituyen fundamentalmente derechos del gobernado, que el Estado tiene la obligación de respetar y que evidentemente es una autolimitación del mismo para seguridad de los propios gobernados y no facultades del propio Estado.

Por lo anterior, debe decirse que los supuestos que comprenden los artículos materia del análisis, se repite no son garantías individuales, sin embargo, no está por demás afirmar que no son garantías de igualdad en razón de que del concepto que se tiene de garantía de igualdad, no puede decirse que ésta se contenga en los artículos de referencia.

En cuanto a una garantía de libertad, tampoco puede afirmarse que se contenga en dichos numerales, sino al contrario en un momento determinado por las facultades omnímodas que tiene el Estado, puede restringirse una de las libertades específicas que es la de trabajo, por los motivos que se expusieron al analizar el artículo 25 Constitucional: y que en caso de que se restringieran en el propio numeral -

no debe olvidarse, que es de explorado derecho que el juicio de amparo no procede contra un acto emanado directamente de la Constitución, lo que significa que si el Estado haciendo uso de sus facultades, pretextando el interés general, y que se asevera que siempre prevalecerá sobre el interés particular, no prohíbe a un individuo que se dedique al trabajo que mejor le parezca, pero por su intervención en materia económica, le indica y le impone la obligación de realizarlo conforme a los lineamientos que le marque, éste no podrá en ningún momento interponer su juicio correspondiente.

Las hipótesis previstas en los artículos 25 y 26 constitucionales, tampoco están dentro de lo que debe entenderse por garantías de propiedad, puesto que no se trata ni se refieren en forma alguna a la obligación que tiene el Estado de asumir una actitud de respeto o no vulneración a la propiedad.

Tampoco puede decirse que los supuestos que establecen los artículos 25 y 26 de la Constitución, sean considerados como garantías de seguridad jurídica, puesto que estas son: el conjunto general de consideración, 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, integrado por el sumum de sus derechos subjetivos, de donde resulta que el contenido de dichos preceptos constitucionales no está sujeto a requisitos o circunstancias previas a que debe sujetarse la autoridad estatal para ejercitar las facultades que los propios dispositivos prevén, sino que simple, sencilla y llanamente se las otorgan, sin necesidad de reunir mayores requisitos, sino el propio ejercicio que a su consideración el Estado estima conveniente para el desarrollo nacional.

Igualmente, tampoco puede decirse que las hipótesis que establecen los artículos 25 y 26 constitucionales sean garantías sociales, toda vez que no tratan de proteger los derechos de las clases sociales consideradas débiles, aún y cuando se hable de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, toda vez que como ya quedó -- apuntado el Estado tiene facultades para intervenir en toda la economía nacional, sin garantizar derechos a las clases mencionadas, sino que únicamente se habla de proteger los sectores tanto privado como social.

**B) LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES Y SU IMPUGNACION POR APLICACION DE ACTOS DE AUTORIDAD AL TRAVES DEL JUICIO DE GARANTIAS.**

Ya quedó precisado, en qué casos procede el juicio de amparo, no obstante, debe decirse que el juicio de amparo es el medio tutelador de las garantías individuales, es por ello, que en relación a los artículos 25 y 26 constitucionales deben hacerse las siguientes consideraciones:

Se llegó a la conclusión en el inciso que antecede de que las hipótesis previstas en los artículos 25 y 26 -- constitucionales no constituyen lo que se denomina como garantías individuales. Ahora bien, es importante examinar -- tales preceptos en relación a las actitudes que puede desplegar el Estado conforme a los supuestos antes mencionados. En la práctica, puede afirmarse sin temor a equivocarse que el Estado evidentemente viola las disposiciones contenidas en los numerales que se indican, ya que en ningún momento ha efectuado las actividades que en los mismos se señalan porque no ha tenido interés en la realización de una mejora económica, acorde a lo establecido en la Constitución, toda vez que, es un hecho notorio la situación en

la cual se encuentra nuestro País, que es una crisis económica sin precedente, por tal motivo, remitiéndonos al objeto de nuestro estudio, es de vital trascendencia, analizar esa irresponsabilidad del Estado a la luz del juicio de amparo y cabría hacer los siguientes cuestionamientos:

1.- ¿Si el Estado no cumple con lo dispuesto por los artículos en estudio, qué puede hacer el gobernado?

2.- ¿Podría promover un particular un juicio de amparo con motivo del incumplimiento por parte del Estado a dichos artículos?

3.- ¿Si no fuese un particular el que pudiese -- promover un juicio de amparo podrían interponerlo un conjunto de personas, ya sean del sector privado o social por violaciones por actos del Estado a los artículos en cita?

4.- ¿En caso de que no procediera el juicio de amparo por dichas violaciones promovida por una persona en lo particular, podría interponerse un juicio o un recurso de otro tipo?

5.- ¿Si no procediera el juicio de amparo por -- las violaciones a que se ha hecho alusión promovido por un grupo de personas, ya sea del sector privado o social, podría interponerse algún otro tipo de juicio o recurso?

A continuación trataré de dar respuesta a las anteriores interrogantes.

Previamente a dar contestación a los cuestionamientos que anteceden, no debe olvidarse antes que nada -- que los supuestos contenidos en los referidos artículos 25

y 26 constitucionales, son facultades del Estado, que son ilimitadas y discrecionales, dando como consecuencia en -- ese sentido un Estado de carácter totalitario, porque no -- otorga ninguna garantía a favor de los gobernados y que -- evidentemente destruye las libertades esenciales para la -- vida humana, imponiendo una serie de obligaciones a diversos sectores, tales como el privado y social para que éstos las cumplan sin ninguna réplica, y, esa intervención -- sin límites del Estado en la economía y en consecuencia en la vida de todos los mexicanos, da lugar en forma incuestionable al totalitarismo. Y a contrario sensu ninguna --- obligación por parte del Estado, sino únicamente determinaciones, atribuciones, poder, potestad del Estado sin que éste tenga ninguna obligación, es por ello, además de las argumentaciones vertidas en el transcurso de este trabajo, que no hay tales garantías del gobernado y que erróneamente los legisladores incluyeron dichas facultades en el capítulo concerniente a las garantías individuales.

Así las cosas, no debe pasar desapercibido que -- en diversas constituciones de nuestro tiempo que regulan -- los factores económicos, éstos los contienen en capítulos -- específicos, tales como la Constitución de España del año -- de 1978, en el título séptimo lo denomina "Economía y Hacienda", abarcando de los artículos 128 a 136; la carta de Portugal de 1976, reformada en 1982, parte segunda que en -- los artículos 80 a 110 habla de la "Organización Económica" la Constitución de Brasil de 1967-1969, título III, que en sus artículos 160 a 175 llama "Del Orden Económico y Social" La Constitución de Ecuador de 1978 título III que en sus artículos 45 a 55 designa "De la Economía"; la Constitución -- del Perú de 1979, título III, que en sus artículos 110 a -- 160 habla del "Régimen Económico", y la Constitución de Panamá de 1972 reformada en 1983, título X que en sus artícu-

los 273-277 denomina "La Economía Nacional".

Como puede advertirse con meridiana claridad, de las Constituciones a que se ha hecho referencia, la cuestión económica la regulan en un capítulo que no es precisamente el denominado de las garantías individuales o derechos públicos subjetivos, sino que hacen mención esencialmente a la economía; lo que constituye una razón de más, y no un capricho de carácter subjetivo, para considerar a la intervención por parte del Estado en la actividad económica del país como una facultad del mismo y no como derechos a favor de los gobernados que el Estado tenga la obligación de respetar.

Por otra parte, es conveniente determinar, qué tipo de acto se presenta en la especie, cuando el Estado no ejerce las facultades que le otorga la Constitución en materia económica, desde luego, es un acto de carácter negativo dado que el Estado no ejercita dichas facultades, no olvidando que como ya quedó apuntado en este mismo capítulo, son facultades discrecionales, es decir, se dejan --plenamente al arbitrio del Estado, a lo que debería preguntarse ¿qué hacer ante tal situación? ¿podría interponerse el juicio de garantías?; desde luego que no procedería por que de acuerdo a los razonamientos vertidos en el inciso --que antecede, no son garantías individuales y sí facultades del Estado, razón por la cual, si no existe una garantía y el juicio de amparo tiene por objeto tutelar las garantías individuales, resulta evidente su improcedencia.

Respecto a la primera y segunda interrogante, -- puede decirse que individualmente no podría un particular promover un juicio de amparo en el supuesto que el Estado no cumpla con lo dispuesto por los artículos 25 y 26 cons-

titucionales, toda vez que en principio, como ya se analizó, no son garantías individuales las contenidas en dichos dispositivos constitucionales y para la procedencia del juicio de amparo es fundamental que se violen las garantías individuales o del gobernado por un acto de autoridad que en el caso concreto es negativo y, que si bien es cierto, es un acto de autoridad, también lo es que no violaría ninguna garantía, por no contenerla dichos preceptos constitucionales.

Ahora bien, en el supuesto caso de que un individuo en lo particular interpusiera un juicio de amparo por incumplimiento a los preceptos antes citados, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley de Amparo, el juicio de garantías debe ser promovido por la persona a quien perjudique el acto de autoridad que se reclama y en esta hipótesis cabría preguntarse ¿cómo demostraría el quejoso su interés jurídico para la promoción de dicho juicio? Desde luego de ninguna forma podría demostrarlo, porque tendría que acreditar que ese acto de autoridad al que me refiero le afecta sus intereses jurídicos.

Por una parte, sin embargo, no lo puede hacer porque como ya se dijo no son garantías individuales, y en consecuencia no puede existir una afectación a tales intereses con motivo del acto de autoridad a que me refiero y por otra parte, aún en el supuesto que lo fuesen se refieren dichos numerales a los sectores privado y social, es decir, en forma conjunta y no a un individuo en particular, lo que constituye una razón de más para expresar que no podría acreditar el interés jurídico para promover el juicio de amparo.

En relación al tercer cuestionamiento debe afir

marse que tampoco un grupo de personas de las que se mencionaron, pueden interponer un juicio de amparo, porque fundamentalmente no son garantías individuales que se contienen en los preceptos en estudio, sino más bien son obligaciones que se les imponen a dichos sectores para participar en la planeación económica.

En relación a la cuarta pregunta que se formula al principio de este apartado, debe sostenerse que no es posible que un particular pueda promover algún otro tipo de juicio o recurso por violaciones cometidas por actos de autoridad a los preceptos constitucionales aludidos, porque fundamentalmente no se refieren al individuo en particular, sino que hacen referencia a los diversos sectores que existen, desde luego excluyendo al público y es por ello que el individuo, en lo particular no tiene ninguna intervención en la actualidad a que se refieren los dispositivos invocados.

Finalmente en cuanto a la última pregunta, cabe afirmar que un grupo de personas en un momento determinado, no pueden promover ningún otro tipo de juicio o recurso contra las violaciones que se pudiesen cometer por parte del Estado a los artículos en estudio, dadas las facultades de que se encuentra investido el propio Estado en materia económica, las cuales las puede realizar o no, según considere conveniente.

A mayor abundamiento, en la actualidad todavía no tengo conocimiento que en la práctica del juicio de amparo se haya interpuesto un juicio de garantías por violaciones a los artículos 25 y 26 constitucionales, ni por un particular ni por un grupo de personas del sector privado ni social.

### C) SOLUCION AL PROBLEMA PLANTEADO

En las relatadas condiciones cabe concluir que los artículos 25 y 26 constitucionales, por no contener garantías individuales para el gobernado, si el Estado incurriera en violaciones a los mismos, no procedería el juicio de amparo, razón por la cual, considera que dichos artículos deberían ser excluidos del capítulo correspondiente de las garantías individuales, primero por que no regulan tales garantías y segundo porque el juicio de amparo no procede por las violaciones que por medio de actos de autoridad se comentan a dichos dispositivos constitucionales.

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

1.- Las garantías individuales son una relación jurídica entre el gobernado por un lado, (entendiéndose por éste, tanto las personas físicas como personas morales), y el Estado y sus autoridades por el otro, para asegurar el disfrute pacífico y el respeto a los derechos humanos consistentes en la vida, libertad, la igualdad, propiedad y seguridad jurídica que son indispensables para el desarrollo de la personalidad del hombre dentro de la sociedad en que se desenvuelve, que el Estado y sus autoridades tienen obligación de respetar, relación cuya fuente es la Constitución.

2.- Las garantías individuales se clasifican en:

- I.- Garantías de igualdad
- II.- Garantías de libertad
- III.- Garantías de propiedad
- IV.- Garantías de seguridad jurídica, y;
- V.- Garantías sociales.

3.- La rectoría económica del Estado significa un conjunto de facultades en favor de las autoridades u - organos del Estado para dirigir la vida económica del --- país, en otras palabras, es la forma de organización social que el Estado representa debiendo disponer de una su premacía de decisión en relación a su ejercicio de la res ponsabilidad gubernamental en el ámbito económico.

4.- El concepto de rectoría económica del Estado debe entenderse en el sentido de que el Estado tenga - intervención donde en realidad se requiera, o sea donde -

los particulares no puedan hacerlo o lo hayan hecho mal - para complementarlos o corregirlos, es decir, que actúe - en forma supletoria, que evidentemente en nuestro País no sucede así.

5.- La rectoría económica del Estado, en la forma en que la plantea la constitución, no es sino una dictadura, porque el Estado en este sentido lo es todo, puesto que trata a la supuesta rectoría del Estado como una propiedad que es la economía nacional, ya que existe una intervención sin límites del Estado en la economía y por ende, en la vida de todos los gobernados.

6.- El desarrollo nacional es el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo que dá como consecuencia el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales.

7.- El pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los entes jurídicos a que se refiere la propia Constitución no se alcanza por medio de medidas de carácter económico, en virtud de que en la práctica, tal situación no funciona, puesto que con trabajo de todos los ciudadanos podría lograrse independientemente de que en teoría tampoco constituye un argumento toral para los fines que supuestamente se persiguen, y por otra parte, la propia Constitución establece en los artículos relativos a las garantías específicas de libertad, como se logra ésto, sin que para ello sea absolutamente necesaria la intervención del Estado en materia económica.

8.- Las áreas estratégicas a que se refiere el artículo 25 constitucional son las actividades económicas

que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para --- ciertos fines, razón por la cual, el Gobierno Federal tiene la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en las materias que menciona el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional.

9.- Las áreas prioritarias que menciona el artículo 25 constitucional son aquellas que de acuerdo con -- las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en -- función de las necesidades específicas del desarrollo nacional, y respecto de éstas, cabe decir, que basta y sobra que el Estado estime que determinada actividad económica para el desarrollo nacional se encuentre en tal supuesto para que también le corresponda su ejercicio, lo -- que dá como consecuencia, una ampliación de facultades -- porque es al mismo a quien le corresponde determinar cuáles son esas áreas prioritarias, consideración ésta que -- tiene un carácter subjetivo.

10.- La Ley de Planeación que se deriva del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es inconstitucional porque las reformas al artículo 26 constitucional se decretaron el día 2 de febrero de 1983 y la Ley de Planeación el día 29 de diciembre de 1982.

11.- El juicio de amparo procede de acuerdo al artículo 103 constitucional:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen

las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de 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.

12.- La improcedencia de la acción de amparo se origina cuando la demanda de amparo o bien el juicio de amparo se encuentra dentro de las hipótesis previstas en los artículos 3º fracción II, 27 fracción XIV, primer párrafo, 33, 60, 110 y asimismo en cualquiera de las fracciones que contiene el artículo 73 de la Ley de Amparo.

13.- Del análisis del artículo 25 constitucional se advierte que son atribuciones que tiene el Estado para intervenir en la vida económica del País, sin ninguna limitación y sin la intervención de elementos intrínsecos o extrínsecos.

14.- En el artículo 25 constitucional no se define cuáles son las libertades que protege la Constitución a los gobernados y hasta dónde llegan tales libertades y hasta dónde la rectoría económica del Estado.

15.- En el artículo 25 constitucional no existe el supuesto principio de legalidad del que se habla en la exposición de motivos porque no hay límites para el Estado en relación con la economía, puesto que no se establece ninguna restricción y sí una facultad discrecional del Estado para intervenir en la economía de la forma que mejor le parezca, en consecuencia, no existe un sistema de recursos que haga posible la responsabilidad del Estado,-

cuando no lleve a cabo las atribuciones que se establecen en dicho numeral.

16.- En el artículo 25 constitucional no se establece ninguna garantía o derecho a favor del gobernado, puesto que no se respeta en forma alguna la libertad de éstos y en consecuencia, no existe ninguna limitación para las atribuciones del Estado en materia económica.

17.- En el artículo 26 constitucional se establecen explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, remitiéndose a la ley, que en la especie lo es la Ley de Planeación.

18.- En el artículo 26 constitucional se establecen facultades ilimitadas a favor del Poder Ejecutivo por medio de la Ley de Planeación para establecer procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, no obstante, en la Ley de Planeación no se contiene la forma en que se deberán llevar a cabo tales métodos.

19.- La consulta popular de que habla el artículo 26 constitucional, debe entenderse "como criterios" de los diversos sectores (privado y social), que no deben ni pueden suplantar nunca una manifestación clara y precisa que se determina al través del voto directo.

20.- El juicio de amparo no procede por violación a derechos políticos, porque no se trata de garantías individuales.

21.- Las garantías individuales las constituyen fundamentalmente derechos del gobernado que el Estado tie

ne la obligación de respetar y que evidentemente es una au  
tolimitación del mismo para seguridad de los propios gober-  
nados y no facultades del propio Estado y que se protegen-  
por medio de la Constitución.

22.- Los supuestos contenidos en los artículos -  
25 y 26 constitucionales no constituyen garantías indivi-  
duales sino facultades del Estado.

23.- El juicio de amparo no procede por viola---  
ciones cometidas por actos de autoridad a los artículos 25  
y 26 constitucionales.

24.- Las hipótesis previstas en los artículos 25  
y 26 constitucionales deben derogarse del título I de la -  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deno-  
minado "de las garantías individuales", para pasar a for-  
mar parte de un capítulo económico que se establezca en la  
propia Constitución.

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

- ARAUJO VALDIVIA MANUEL.-Derecho Civil.-Cárdenas Ed. y distribuidor.-México 1975.
- ARELLANO GARCIA CARLOS.-El Juicio de Amparo.-Edit. Porrúa.-México 1980.
- BAZDRESCH LUIS.-Garantías Constitucionales.-Segunda edición.-Edit. Trillas.-México 1983.
- BAZDRESCH LUIS.-El Juicio de Amparo.-Cuarta edición.-Edit. Trillas.-México 1983.
- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.-Teoría y Técnica del Amparo.-Vol. I.-Edit. Cajica.-Puebla 1966.
- BURGOA IGNACIO.-Las Garantías Individuales.-Décimonovena edición.-Edit. Porrúa, S.A.-México 1985.
- BURGOA IGNACIO.-El Juicio de Amparo.-Edit. Porrúa, S.A. México 1981.
- CUADRA HECTOR.-Las Vicisitudes del Derecho Económico a partir de 1917 en el estudio de Derecho Económico.-Tercera reimpresión.-México Unam 1981.
- DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL.-Diccionario de Derecho.-Décimotercera edición.-Edit. Porrúa, S.A. México 1981.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.-Real Academia Española IV.-Madrid 1970.
- GARCIA MAINEZ EDUARDO.-Introducción al Estudio del Derecho.-Trigésimotercera edición.-Edit. Porrúa, S.A.-México 1982.
- HERNANDEZ OCTAVIO A.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Tomo I.-Edit. Porrúa, S.A.-México 1965.
- IANNI OCTAVIO.-Estado y Planeamiento Económico en Brasil.-Edit. Civilizacao Brasileira.-Rio de Janeiro, 1972.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.-Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta.-Edit. Porrúa, S.A.-México 1985.

- JELLINEK JORGE.-Teoría General del Estado.-Libro I.- Investigaciones Preliminares.-Edit. Albatros.-Buenos Aires, 1945.
- KAPLAN MARCOS.-El Nuevo Derecho Constitucional.-Edit. Porrúa, S.A.-México, 1983.
- MONTIEL Y DUARTE ISIDRO.-Estudio sobre las Garantías Individuales.-Tercera edición.-Edit. Porrúa, S.A.-México 1983.
- NORIEGA CANTU ALFONSO.-La Reforma a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los Derechos Sociales y el Derecho Social Mexicano.-El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano de José Francisco Ruíz ----- Massieu y Diego Valadés.-Edit. Porrúa.-México 1983.
- NORIEGA CANTU ALFONSO.-Lecciones de Amparo.-Edit. Porrúa.-México 1980.
- RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO y VALADES DIEGO.-Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.-Edit. Porrúa, S.A.-México 1983.
- VALLARTA IGNACIO L.-Votos, Cuestiones Constitucionales.-Imprenta de Francisco Díaz de León.-México 1879-1883. Vol. I.