



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA OBRA PÚBLICA, ANTE LA EJECUCION DE LA
SENTENCIA DE AMPARO MEDIANTE EL INCIDENTE
DE REPARACION DEL DAÑO"

T E S I S

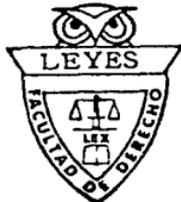
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE RODOLFO ENRIQUEZ ACEVES

CON LA ASESORIA DEL LIC. JUAN JESUS VARGAS PEDRAZA



CIUDAD UNIVERSITARIA

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE
EXÁMENES Y TÍTULOS



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.

INDICE

PALABRAS PRELIMINARES	I
-----------------------------	---

INTRODUCCION	II
--------------------	----

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES	1
--------------------	---

I.- EPOCA PREHISPANICA	2
------------------------------	---

II.- EPOCA COLONIAL	8
---------------------------	---

A.- ESPAÑA	9
------------------	---

B.- NUEVA ESPAÑA	14
------------------------	----

III.- EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE	22
--	----

IV.- EL MEXICO REVOLUCIONARIO	34
-------------------------------------	----

CAPITULO SEGUNDO

LA OBRA PUBLICA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	43
---	----

I.- CONCEPTO DE OBRA PUBLICA	44
------------------------------------	----

II.- LA OBRA PUBLICA Y LOS ARTICULOS 25 Y 26	
CONSTITUCIONALES	48
A.- PLANEACION DE LAS OBRAS PUBLICAS	48
a.- LA REVOLUCION MEXICANA Y EL LIBERALISMO ECONOMICO	49
b.- ANTECEDENTES DEL LIBERALISMO SOCIAL Y SU REPERCUSION EN LAS OBRAS PUBLICAS	54
c.- LA PLANEACION EN EL LIBERALISMO SOCIAL	57
B.- PROGRAMACION DE LA OBRA PUBLICA	61
C.- PRESUPUESTACION DE LA OBRA PUBLICA	62
D.- EJECUCION DE LA OBRA PUBLICA	65
III.- LA OBRA PUBLICA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	67
A.- CONCEPTO DE PROPIEDAD	68
B.- PROPIEDAD ORIGINARIA	69
a.- PROPIEDAD PUBLICA	72
b.- PROPIEDAD PRIVADA	75
c.- PROPIEDAD SOCIAL	79
C.- LA FIGURA DE LA EXPROPIACION, COMO UNICO MEDIO PARA LIMITAR LA GARANTIA DE PROPIEDAD	82

CAPITULO TERCERO

EL JUICIO DE AMPARO Y LA OBRA PUBLICA	89
I.- PROCEDENCIA	90
II.- CLASIFICACION DEL ACTO RECLAMADO	90
A.- ACTOS DE AUTORIDADES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES	91
B.- ACTOS DE PARTICULARES	91
C.- ACTOS CONSUMADOS DE UN MODO REPARABLE Y/O ACTOS CONTINUADOS (DE TRACTO SUCESIVO)	96
III.- PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN EN EL DESARROLLO DE LA LITIS CONSTITUCIONAL	98
A.- INCIDENTE DE SUSPENSION	99
B.- JUICIO PRINCIPAL	120
C.- SENTENCIA	125

CAPITULO CUARTO

EFFECTOS Y ACATAMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO	130
I.- EFFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO	131
II.- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO	136
A.- CUMPLIMIENTO TOTAL DE LA SENTENCIA	137
B.- CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA SENTENCIA	138

a.- CUMPLIMIENTO EXCESIVO	138
b.- CUMPLIMIENTO DEFECTUOSO	139
C.- REPETICION DEL ACTO RECLAMADO	141
III.- EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO	142
IV.- EJECUCION SUBSTITUTA.- INCIDENTE DE REPARACION DAÑO	145
CONSIDERACIONES GENERALES	165
CONCLUSIONES	169
BIBLIOGRAFIA	180

PALABRAS PRELIMINARES

H. JURADO:

El tema que hoy presento a su consideración como trabajo de tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, previa aprobación del examen profesional, ha sido sustraído del campo de la praxis jurídica, basado en la problemática que presenta en nuestro marco jurídico la Obra Pública, el Juicio de Amparo y la Responsabilidad que surge para el Estado, al tener la obligación de satisfacer dos Intereses Públicos, como son: la permanencia de una obra de interés general construida ilegalmente sobre el predio de un particular y el acatamiento a una ejecutoria de amparo que indirectamente ordena su demolición.

Esta situación, al no ser factible de resolverse por los caminos ordinarios de ejecución, se traduce en un grave problema de iure y de facto que nos conduce en forma paralela a un estancamiento del desarrollo social como hombres y como Nación, lo que impide el desenvolvimiento integral y uniforme de nuestro sistema jurídico.

Por tal motivo, juzgué necesario presentar ante este jurado un estudio de solución alternativa sobre el problema en cúa, basado en las enseñanzas de mis maestros y la de los tratadistas que me fue dable consultar, robusteciéndolo con la nueva filosofía del Juicio Amparo que regula la substitución del cumplimiento de sus ejecutorias por el pago de una indemnización pecuniaria tasada en el importe de los daños y perjuicios que sufre el quejoso con el indebido actuar de la autoridad, permitiéndome sugerir al caso concreto, una serie de reformas para perfeccionar su aplicación, en un esfuerzo por modernizar nuestro máximo juicio y conciliar la pugna de intereses distímbolos, que se genera con este conflicto.

INTRODUCCION

Desde el momento en que el hombre se agrupó para conformar una sociedad, surgió el eterno conflicto que le ha acompañado, a saber: cómo encontrar el justo medio aristotélico para solucionar la controversia derivada de la satisfacción de las necesidades colectivas, sin afectar derechos particulares.

A este respecto, podríamos citar un número de soluciones como grupos sociales han existido, sin embargo, a partir del surgimiento del Estado Moderno, específicamente con la Teoría del Equilibrio del Poder, sustentada por el Ciudadano Francés Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, podemos asegurar que se generó una conciencia Universal para el efecto de poner en manos de un órgano supremo, el estudio, vigilancia y restricción a la facultad discrecional de los gobernantes, para evitar el abuso de autoridad y juzgar si efectivamente su actuación va encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas dentro de los cauces legales, o únicamente se trata de beneficiar a cierto sector de la población.

En esta virtud, la benevolencia de una ideología, no puede quedarse en buenos propósitos, motivo por el cual, era necesaria la creación de un mecanismo encaminado a la protección de los derechos de los ciudadanos.

III

Es por ello, que nuestro país se adelantó al mundo jurídico de su tiempo y en el año de 1840, Don Manuel Crescencio Rejón, ideólogo mexicano, en la histórica Ciudad de Yucatán, lega al mundo el Juicio de Amparo, Institución que por primera vez traspasa el umbral de los mecanismos de defensa del Ciudadano ante la Administración del Poder, que le permite demandar al Estado en un plano de igualdad.

No obstante lo anterior, el devenir histórico de México, ha traído como consecuencia que el notable espíritu de los forjadores del Juicio de Garantías, tenga que modificarse gradualmente en cuanto a sus postulados originales se refiere, por no ser aplicables a una realidad distinta a aquella en la que fueron concebidos, citando a título ilustrativo, la máxima contemplada en el artículo 80 de la Ley Reglamentaria, en donde se establece que "la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación (Constitucional)" toda vez que ésta, ha sido rebasada por situaciones específicas que no pueden ser resueltas en estos términos porque se afectaría gravemente a la sociedad, como es el caso de una obra pública que por determinada circunstancia se construye en forma ilegal en la propiedad de un particular y, una vez resuelto el Juicio Constitucional en forma favorable a éste, el Poder Judicial Federal ordena su demolición para restablecerle sus derechos constitucionales en la forma en que se encontraban con anterioridad.

En tal virtud, el presente trabajo tiene como objetivo primordial, proponer la reestructuración del Incidente de Reparación del Daño, contemplado en el último párrafo del artículo 105 de la Ley

Reglamentaria y de la legislación que coadyuve a su debida observancia, con la intención de generar una solución mediadora cuando concurren dos intereses antagónicos entre sí, ambos de carácter general y que deben ser satisfechos por el Estado.

Iniciamos nuestro análisis con un breve bosquejo histórico, tratando de encontrar el desarrollo del fundamento legal en el cual se ordenaba la construcción de las obras públicas así como los medios de defensa que existieron para proteger al ciudadano cuando resultaba afectado por tal determinación, aludiendo en el capítulo segundo, al marco jurídico aplicable, que establece la motivación y fundamentación de este tipo de obras en el México Actual, procediendo a relacionar, en el capítulo tercero, la exégesis de los problemas que plantea el desarrollo de la litis Constitucional, en este caso concreto, para concluir en el capítulo cuarto con los efectos que produce una ejecutoria de esta índole, la forma en que ortodoxamente deben de acatarse las sentencias de amparo, hasta llegar a la ejecución substituta; culminando con la propuesta de reestructurar el Incidente de Reparación del Daño, así como, de las demás legislaciones que convergen en este conflicto, con la finalidad de buscar una solución contemporánea a un grave problema de iure y de facto.

CAPITULO PRIMERO.

A N T E C E D E N T E S

La construcción de obras públicas, encuentra precedente en la agrupación de los seres humanos en sociedad, toda vez constituye uno de los medios más antiguos utilizados por el hombre para satisfacer sus necesidades.

Es por ello, que el material al respecto es abundante, motivo por el cual debemos aclarar que, para lo fines que se persiguen dentro de este trabajo de investigación, se ha circunscrito el presente estudio, al análisis de la forma en que se emitía el acto de autoridad, tendiente a la realización de una obra de esta naturaleza.

Paralelamente a esta circunstancia nos referiremos al aspecto ideológico que influyó para que en el pensamiento del hombre latinoamericano, surgiera el medio de defensa que lo protege del Leviatán en que se encuentra inmerso: El Juicio de Amparo.

I.- EPOCA PREHISPANICA.

En virtud de la vastedad de grupos sociales que habitaron el territorio nacional, anterior al arribo del mundo ibérico, hemos de circunscribir esta exégesis, a la última de las siete tribus nahoas que emigraron de Aztlán en busca del sitio indicado por su divinidad, y que lograron encontrarlo en el Valle de México en el año de 1325, y, como una consecuencia al cumplimiento de las órdenes de Cuauhtloquequí, desafiaron a la naturaleza para construir en la superficie del fangoso lago, el pedestal que serviría de base para la figura de su Dios Huitzilopochtli, obligando a participar a toda la comunidad, dando lugar al principio del establecimiento de la Ciudad de México Tenochtitlán, bajo la conducción de sus sacerdotes y guiados por la promesa de su Dios; nos referimos naturalmente, al pueblo azteca.

Con el objeto de comprender cómo era el estilo de vida de este pueblo y por ende la forma en que nacía el acto de autoridad que desembocaba en una obra pública, debemos recordar que *"en la mitología mexicana, el hombre fue creado por el sacrificio de los Dioses, motivo por el cual se les debía de corresponder ofreciéndoles su propia sangre, ya que, la última vez que fueron creados los hombres, Quetzalcóatl, descendió al mundo para recoger los huesos de las generaciones pasadas y, regándolas con su propia sangre, saca de ellos a la nueva humanidad, es por ello que para conservar a la humanidad, Huitzilopochtli, que es el sol, libra todos los días una lucha con sus hermanas las estrellas y con su hermana la luna, a quienes pone en fuga con su rayo, armado de la serpiente de fuego. Cada victoria es un nuevo día que vive la humanidad; pero este héroe*

celestial necesita alimentarse y reponer sus fuerzas, que sólo se logra mediante el manjar supremo que significa la sangre y los corazones de quienes se le ofrendan".¹

La transcripción que antecede, tiene por objeto ilustrar el por qué la mayor parte de las obras públicas que se construyeron en ese periodo son de índole religiosa, toda vez que de dicho concepto se desprende el elemento principal a través del cual se regía la vida del pueblo y constituía a su vez el aspecto fundamental de su ideología referente al bien común.

Como consecuencia de la diversidad de criterios que existen hasta nuestros días para considerar si efectivamente en este periodo se logró la configuración de un Estado, adoptaremos la teoría más generalizada en torno a la forma de gobierno que se tuvo en aquella época, por ende, según lo señala Don Ignacio Burgoa, *"Una vez que los aztecas se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en él hubieron fundado la ciudad de Tenochtitlán, su primer gobierno estuvo integrado por nobles y sacerdotes. Este régimen aristocrático-teocrático fue substituido por la forma monárquica electiva, a imitación de los sistemas gubernativos en que estaban organizados los pueblos circunvecinos. El monarca (denominado Tlatoani, que significa "el que habla") era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser señores de primera nobleza, comúnmente de sangre real, y de tanta prudencia y probidad, cuando se necesitaba para un cargo tan importante".²*

¹ León Portilla Miguel, *Antología de Teotihuacán a los Aztecas. Fuentes e Interpretaciones Históricas*, Ed. UNAM, 2ª edición, México, 1983. pp. 155 y 156.

² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 8ª. edición, México, 1991. pp. 47 y 48.

Asimismo, es menester retrotraernos a la forma administrativa a través de la cual se organizaba la ciudad valiéndose de la institución del calpulli mismo que, según Arturo Monzón *"Se organizaba por un consejo de ancianos y por el tecuhlli, (representante del gobierno central), los cuales, junto con los auxiliares del centec tlapixque, los tlayancanque y tequilatoque, controlaban la conducta de las familias y organizaban el trabajo dirigido a las obras de la colectividad, ..., existía además el tecuhlli, quien vara en mano recogía los tributos, entre los cuales estaba el del servicio personal"*

². Es conveniente recordar que su división territorial en un inicio se basó en cuatro barrios o Calpullis, (Nombrados Moyotlán, Teopan, Itzacualco y Cuepopan, cambiando su denominación en la época colonial llamándolos San Pablo, San Juan, Santa Marfa la Redonda y San Sebastián respectivamente).

Ahora bien, analizado tanto su pensamiento existencial como la forma de gobierno, estableceremos los parámetros sobre los cuales se construyeron sus obras públicas.

El primer antecedente que se tiene en esta materia es la edificación construida en las inmediaciones de lo que hoy es la ciudad de Tula donde *"mediante el desviar el cauce de un río, para que se derramase el agua alrededor del cerro y aumentara la calidad de vida de la región, construyen la primera presa de la Nación con el objeto de recuperarse y fortalecerse de su lucha con los Tarascos, para partir posteriormente a buscar aquel lugar en donde la leyenda establece que se arrancó el*

³ Monzón Arturo, El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca, Talleres de Larisa, México, 1949. p. 30.

corazón del sobrino de Huitzilopochtli y una vez sucedido esto se le arrojó al lago".⁴

La obra pública en México, comenzó a ejecutarse físicamente, en la época prehispánica, por el pueblo mismo desde su asentamiento en el islote, agrandando y consolidando los terrenos ganados al lago por medio de carrizos, césped, zacate, limo y estacas, edificando como ya hemos visto el primer templo o ermita a su Dios Huitzilopochtli. Esta obra pública, además de ser la primera construcción en el valle de México, constituye un esfuerzo de integración vital, a la que el pueblo debió su existencia misma. Además, mediante el culto a su Dios, aseguró la existencia y conservación del orden físico y universal de acuerdo a su ideología.

Cuando este pueblo inicia su expansión bajo las órdenes de Izcóatl, comienza a perfilarse la idea de que el trabajo que exige y representa la obra pública, no es propio ni adecuado al pueblo mexicano, quien tiene un destino y una actividad muy distintos y superiores, como es la guerra. Esta idea resulta ser congruente con la concepción de Estado que le son propias a dicha comunidad, período en el cual se otorga la facultad al tlatoani y del cihuacóatl para que las obras públicas sólo se ejecuten por sus mandatos en el ámbito de su competencia. En el caso de la obra pública interior, uno u otro funcionario daba la orden a través del hueycalpique o mayordomo mayor, quien a su vez, la comunicaba al calpique del barrio y al consejo de ancianos para su realización, siendo supervisadas por el tlayacanque y el tequitlatoque.

⁴ González de Cosío, Francisco, Historia de las Obras Públicas en México, Tomo I, Talleres de Larios e hijos, impresiones S.A., México, 1971. pp. 28 y 29.

La intervención del pueblo en la ejecución material de las obras públicas, tenía diversas causas, dependiendo si éstas eran ordinarias o extraordinarias, en el primer caso, *"se ejecutaban con mano forastera de los vencidos. Dentro de la ciudad, los habitantes de los calpullis, con excepción de la nobleza y la clase sacerdotal, comerciantes, pobres y desvalidos, tenían la obligación de ejecutarlas. La clase de los macehuales, realizaba los trabajos bajo la dirección de los calpixques o mandones de los barrios, en tandas de aproximadamente dos veces por año. Si eran extraordinarias, todo el pueblo debía de auxiliar, incluyéndose a la nobleza, y a los sacerdotes"*³. Cabe hacer una referencia aquí a la institución cívica del trabajo voluntario en las obras, el coatéquitl o tequio, que persiste en numerosos poblados campesinos de México y que consiste en trabajos de beneficio colectivo, dirigido por funcionarios, según formas estables de organización y con finalidad de utilidad pública, lo que se traduce en una conjunción de elementos conceptuales que caracterizan a la obra pública. En capítulos posteriores podremos observar cómo esta figura es utilizada con notable frecuencia en el liberalismo social.

No obstante la idea del bien común que se tenía en el mundo azteca, basada en la subordinación de sus integrantes a aquellos que detentaban el poder como se desprende del culto a Ometéotl y la obediencia a Quetzalcóatl derivada de la concepción del mundo no individual, existían derechos a favor de los integrantes de la comunidad protegidos por la figura del Chinancalli, quien, según el decir del Doctor Arellano García, *era elegido en el Calpulli en forma vitalicia y hereditaria para supervisar y defender las tierras del Calpulli, además de amparar a los habitantes y hablar por ellos ante los*

³ González de Cosío, op. cit., Tomo I, p. 47.

jueces y otras dignidades (recuérdese que el Tlatoani gobernaba asesorado por el Tlatocan y por el Cihuacoatl).⁶

Entre algunas de las principales obras públicas ejecutadas por los Tlatoanis, el historiador Cosío⁷ se refiere a las siguientes:

- a.- *El templo dedicado a Huitzilopochtli edificado por Izcóatl.*
- b.- *El camino de Xochimilco a la gran Tenochtitlán impuesto como tributo a los primeros, con el triunfo de Moctezuma Ihuicamina. Asimismo, al vencer a los chalcas se les condena a la construcción de casas a los principales, además de la obligación de pechar y tributar e ir a las obras públicas y comunes, dentro de las cuales se puede mencionar la edificación de las escuelas públicas Culmecac y Telpochcalli. Es válido recordar el pensamiento de Tlacaélel, miembro del consejo quién propuso la modificación a la educación incrementando el número de guerras, lo cual trajo como consecuencia el aumento de las obras públicas, dada la cantidad de prisioneros y de tributos que se recaudaban. Asimismo, se acrecienta el número de caminos existentes y se construye la alberca de Huaxtepec, para descanso del Rey y a su vez para beneficiar a los cultivos cercanos.*

Cabe destacarse que con este Tlatoani surge la primera inundación que sufriría la Ciudad de

⁶ Cfr. Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1982. p. 78.

⁷ Cfr. González de Cosío, op. cit., Tomo I, pp. 50-62.

México, mal que aún acosa a la misma, siendo resuelto el problema por el Tlatoani de Texcoco Nezahualcōyotl, al cercar la ciudad mediante diques. Esta fue la obra (que tuvo el carácter de extraordinaria) de mayor relevancia del Rey Poeta.

- c.- En tiempos de Axaycātl, y en virtud de las guerras con Tlaltelolco y los Matlatzincas se construye un acueducto procedente de las aguas de Azcapotzalco, impuesto como tributo por haber sido vencidos en guerra acorde a lo aconsejado por Tlacaélel.*
- d.- En el periodo de gobierno de Tizoc, no existe antecedente de construcción alguna, dada la efemeridad del mismo.*
- e.- Es con Ahuizotl, cuando se termina de edificar el segundo templo de Huitzilopochtli, mismo que sirvió de base para la construcción de la Catedral Metropolitana. Debe destacarse que es él quien ordena la creación de otro acueducto desde Acuecuexco, para el efecto de irrigar la Ciudad y que no pierda su esplendor.*
- f.- Moctezuma Xocoyotzin construye el templo de Coatlán dentro del de Huitzilopochtli.*

II.-EPOCA COLONIAL:

Este rubro, se ha dividido en dos segmentos, el primero corresponde a la legislación que sobre el particular existió en España, hasta la conquista de las penínsulas de ultramar y el segundo abarca desde la llegada de los ibéricos a la Nueva España hasta la etapa del México Independiente.

A.- ESPAÑA.

El primer antecedente legislativo de mayor trascendencia en materia de obras públicas lo encontramos en el llamado Codex Visigothorum, también llamado Código de los Visigodos. Este ordenamiento ha sido considerado como un cuerpo de leyes de derecho privado, sin embargo, contiene algunas reglas en cuanto a consejos de gobierno que se daban a los Reyes, de esta forma, la ley cuarta establecía: *"Las obras débíalas el rey obrarlas bien, y que no adquiriera para sí sino para el Reino"*, complementada por la regla octava que expresaba *"Todas las cosas que son comunales débelas gobernar con amor de toda la tierra, son las que débelas defender humildemente..., y así lo amen los grandes y lo teman los menores en tal manera que ninguno tenga en ello duda de servirle, y todos se metan en suerte de morir por su amor".*⁵

Es importante señalar que, el Fuero Viejo de Castilla, las Leyes de Estilo y el Fuero Real de España, no contienen texto específico que denote la regulación de las obras públicas, no obstante, tales ordenamientos hacen mención a los diversos *"pechos y tributos a que estaban obligados los*

⁵ González de Cosío, op. cit., Tomo I, p. 79.

habitantes"⁹, lo que hace presuponer que, con la integración del erario estatal, alguna parte del mismo se destinaba al pago de las construcciones que nos ocupan (un ejemplo de esto lo podemos encontrar en la construcción de caminos, hospitales y conventos que existían en las poblaciones españolas de la época).

La ley de las Siete Partidas, comenta Gonzáles de Cosío, contienen algunas disposiciones dispersas relativas a las obras que nos ocupan, ya que *"se establecía en éstas que el bien público es de carácter superior que ni lo clérigos estaban exentos de contribuir para ello, debiendo de ayudar a los legos a hacer puentes para el pro comunal de todos y cuidar los que estén hechos (ley I, Título II, Partida 2)"*¹⁰.

Esta circunstancia es robustecida con posterioridad en la misma partida cuando habla del Rey y establece que *"...Otrosí deben mandar labrar puentes y las calzadas y allanar los pasos malos...Y deben de hacerse albergerías en los lugares yermos...Y deben otrosí mandar hacer hospitales en las villas...Ca de todo esto sobredicho viene un gran pro a todos comunalmente, porque son obras de piedad..."*¹¹.

Significativamente en estas leyes también se encuentran los antecedentes a todas las obras que tienen

⁹ Ibidem.

¹⁰ Gonzáles de Cosío, op. cit., Tomo I, p. 88.

¹¹ Ibidem.

por objeto el embellecimiento de las ciudades como son las leyes novena y décima, citada por el historiador de mérito al señalar que *"las fuentes, las plazas donde hacen las ferias o mercados, los lugares donde ayuntan a consejo, los arsenales que están en las riverías de los ríos... son establecidos y otorgados para bien comunal de cada ciudad o villa o castillo o cualquier otro lugar..."*¹²

Posteriormente, las leyes de Toro de 1505, dentro de sus ochenta y cuatro disposiciones, adoptan, en materia de obras públicas, los presupuestos establecidos en el Ordenamiento de Alcalá de Alfonso XI, específicamente las contenidas en las Leyes: 1a., Título II, libro 2; 6a. Título 7 libro 4; 13a., título 1o. libro 6; 15a, título 4, libro 4; en donde de manera global se establecía: a) la división de las obras que quedaban a cargo del Rey, mismas que se hacían con el pago de los tributos, como los Castillos levantados para la lucha contra los moros, y, b) las obras que quedaban a cargo de los lugareños, como es el caso de los puentes y demás construcciones de infraestructura menor.¹³

Como comentario complementario relativo a este período, podemos señalar que existía un sistema especial tendiente a la protección de los derechos de cierto sector de la población que habitaba la península ibérica, en contra de los actos de las autoridades, mismos que tienen su origen con el Justicia Mayor, figura que, según nos señala Víctor Farién Guillén, *"aparece en el año de 1265 como una entidad independiente del Rey, en virtud de que éste es nombrado por los caballeros de la Corte"*.

¹² *González de Cosío, op. cit., Tomo I, p. 91.*

¹³ *Cfr. González de Cosío, op. cit., Tomo I, p. 106.*

Asimismo se señala que *"se le podía exigir responsabilidad penal, consistente en una pena taliónica, responsabilidad civil en donde se debía de restituir lo debido y además, el pago de los daños se debían de cubrir al doble"*.¹⁴

El Maestro Arellano García, señala como segundo antecedente de este Juicio, al Fuero de Vizcaya, mismo que según su decir *"desde el año de 1452, en el Capítulo XIII, se establecen derechos de los Vizcaínos oponibles al Poder Soberano..."*.¹⁵

Más adelante, dicho Doctrinario, al hablar del Fuero Juzgo, hace resaltar que *"En el libro I, referente al Fazedor de la Ley et de las Leyes... También se establece que el Rey, no debe de tomar ninguna cosa por fuerza de sus sometidos, ni de sus pueblos, ni los deben de obligar que hagan por escrito otorgamiento de sus cosas"*.¹⁶

En lo referente al Espéculo, es muy importante destacar que la Ley III del Título XIV del Libro V, nos dice el Maestro Arellano García, que *"Ya se utiliza la palabra amparar, respecto de la posibilidad de recurrir en lo que se denomina LA ALZADA, lo cual podía ser de cuatro maneras"*, destacando, para los efectos de este trabajo, *"Aguillos en donde se iba por Demanda que vuelvan en aquí estado"*

¹⁴ Farfán Quiñán, Víctor, *Antecedentes Aragonese de los Juicios de Amparo*, UNAM, México, 1971. p. 15.

¹⁵ Arellano García, op. cit., pp. 35 y 36.

¹⁶ *Ibidem*.

en que antes de que se diere el Juicio".¹⁷

En relación a las Leyes de Estilo, el Dr. Burgoa, nos señala que *"Se establecía el orden de prelación al cual se debía de acudir, motivo por el cual la Ley CCXXXVIII, determinaba: "QUANDO EL DERECHO NATURAL ES CONTRA EL DERECHO POSITIVO QUE FICIERON LOS HOMBRES: PERO EL DERECHO NATURAL SE DEBE GUARDAR, en lo que no fallaren en el Derecho Natural, escribieron, y pusieron los hombres las Leyes" ¹⁸*. Es decir, el DERECHO NATURAL ESTABA POR ENCIMA DE TODAS LAS DEMAS NORMAS JURIDICAS.

Finalmente, como último antecedente de la Colonia, en este rubro, encontramos la Ley de las Siete Partidas, documento en donde según el Maestro Arellano, citando a su vez a Eduardo Pallares, señala que *"es en la nota introductoria del Título XXIII de la Tercera Partida, en donde se habla del Amparo y "Del amparamiento para designar desde antiguo defensa, protección o auxilio, los derechos de una persona". Asimismo, se hace referencia en el sentido de que "La Partida Primera, Ley II, Título I, existe otra disposición relativa a la palabra A M P A R A R, cuando señala: " otrosf consciente este Derecho que cada uno se puede amparar contra aquéllos que deshonra o fuerza le quisieren hacer é aún más, que toda cosa que faga por amparamiento de fuerza que le quiera hacer contra su persona que se entienda que lo face con derecho".¹⁹*

¹⁷ Idem.

¹⁸ Burgoa Oribeola, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 28a. edición, México, 1991. p. 22.

¹⁹ Arellano García, op. cit., p. 37.

B.- NUEVA ESPAÑA.

Como es lógico presuponer, los españoles que arribaron a territorio nacional, traían consigo una normatividad que era aplicable a su forma de organización, por tanto es fácilmente comprensible el por qué ésta, en los primeros tiempos de la Nueva España, se aplicó en forma íntegra.

No obstante, y en virtud de las diversas teorías que existían en aquella época sobre la aplicación de las leyes en el espacio, se emitieron diversas disposiciones normativas aplicables a los territorios de ultramar, dando lugar al nacimiento de un derecho distinto.

Simultáneamente la construcción de obras públicas de índole religioso, al tener las Ordenes Monásticas y el Clero Secular, acceso a las fuentes de recursos y formas de organización reservadas al Estado, generaron un derecho distinto al civil que condujeron a la realización material de diversas construcciones que sobrepasan en toda la Nueva España, a las obras civiles, en número e importancia. En gran medida, contribuyen a estructurar prácticamente todo el territorio.

En este orden de ideas es procedente analizar ahora la normatividad civil aplicable encaminada a la construcción de las obras públicas y que fundaban el acto de autoridad del cual emanaban.

Según el historiador González de Cosío²⁰, tal normatividad se expidió en forma de Cédulas Reales que podían provenir desde España o emitirse en las Penínsulas de Ultramar. Dentro de las más importantes y atendiendo a su cronología, destacan las siguientes:

- a.- *En 1538, a petición del Virrey Don Antonio de Mendoza, la Reina estableció que en la Nueva España hubiera un regidor de obras públicas.*

- b.- *En 1568, el Ayuntamiento de México expidió diversos ordenamientos que reglamentaban cuestiones afines a las obras públicas como fue el de "Carpinteros, Entalladores y Violeteros, quienes no podían ejercer sus funciones si no eran examinados por el Alcalde o el Alarife".*

- c.- *En 1571, aparecen "Las Ordenanzas de los Empedrados", en donde se obliga al dueño del solar a pagar una cantidad de 70 pesos como cuota de empedramiento y en caso de no tenerlos debía de constituir prenda a favor del Ayuntamiento.*

- d.- *En 1593, aparecen "Las Ordenanzas de Veedor de las Obras de la Noble Ciudad de México", en donde se estableció que estas personas, debían de visitar las obras públicas de la Ciudad de México. En este mismo ordenamiento se les imponían limitaciones relativas a la adquisición de materiales, los obligaba a pagar cinco pesos semanales a los obreros, y no*

²⁰ Cfr. González de Cosío, op. cit., Tomo I, pp. 149-174.

podían arrendar o dar en comodato: material, herramienta o peones, que se encontraban a su disposición. Eran electos por un año, y su salario se integraba de 400 pesos mensuales, 300 de estos se pagaban por concepto de obras públicas.

- e.- En 1599, se expiden "Las Ordenanzas de Albañiles", los aspirantes a obtener el grado debían de hacer exámenes y si no lo aprobaban no podían hacer postura en obra alguna. Los conocimientos exigidos eran relativos a la técnica de construcción de la época como arcos de medio punto, arcos escarzanos, arcos terciados, arcos a navas, etc., si habían practicado el oficio antes de doce años a la expedición de las Ordenanzas no existía la obligación de presentar examen.*

- f.- En 1640, se crea un juzgado de policía con un maestro de albañilería que diera las trazas de las obras que se ejecutasen en México.*

- g.- En 1683, en las ordenanzas generales se establecía un Obrero Mayor que visitaba las obras públicas.*

En el periodo colonial era frecuente la licitación pública, para la construcción de una obra mediante una concesión a los particulares, por ejemplo; en 1527 se licitó la obra de traer agua de la fuente de Uchibusco (Huitzilpochtli o Churubusco), a la plaza de la Ciudad, rematada a Rodrigo Puentecillos y valuada en 1250 pesos oro. En el mismo año se licitó el acueducto de Chapultepec.

Posteriormente, la obra pública, en tiempos del despotismo ilustrado, *"se entendía como una actividad planeada y dirigida al progreso y riqueza del país. Las juntas Municipales, los jueces, subdelegados en los pueblos de indios, la intendencia de la jurisdicción y la junta superior de hacienda, cada uno en su esfera, intervenían en la realización de la misma"*.²¹

Cabe destacar que en la corta vigencia de la Constitución de Cádiz, *"volvieron plenamente a los Ayuntamientos las facultades de administración de que habían sido despojados. Cuando sus recursos no eran suficientes, podían dichas corporaciones imponer árbitros; que debían de establecer la aprobación de las Cortes, era permitida su imposición provisional, previo consentimiento de la diputación y mientras recaía la resolución de aquel cuerpo parlamentario"*.²²

Las obras públicas civiles se financiaron por los Ayuntamientos, quienes las construfan con lo recabado por concepto de multas, que se derivaban de su forma de organización política y su correspondiente normatividad.

Es necesario recordar que *"los Municipios se constituían a su vez por Villas las cuales se integraban por dos Alcaldes Ordinarios, Cuatro Regidores, un Procurador y un Escribano de Consejo quienes debían velar por el bien común, además, existía un Fiel que hacía las veces de Inspector e imponía*

²¹ González de Cosío, *Historia de las Obras Públicas en México*, Tomo I, op. cit., p. 176.

²² González de Cosío, Francisco, *Historia de las Obras Públicas en México*, Tomo II, Talleres de Larios e Impresores S.A., México, 1971, p. 85.

*sancciones por alteración de pesos y medidas en comercios, matar animales fuera de su sitio, vender fuera de la plaza pública, no ir a misa, ni guardar los días destinados a ello, o bien, por no registrar ante Escribano Público el hierro para marcar ganado".*²³

Existían otras tributaciones obtenidas por no cumplir la ordenanza de que los habitantes tuvieran armas ofensivas y defensivas, se imponía multa de 10 pesos oro, que se destinaban de la siguiente forma: la mitad para la Cámara y Fisco del Rey y la otra mitad, para LAS OBRAS PUBLICAS de la Ciudad o Villa a que pertenecen.

En este orden de ideas también se aplicaban sanciones para aquéllos a quienes no plantaban vides, trigo, cebada, etc; los que permitían el culto a los antiguos dioses y el sacrificio de hombres y mujeres al estilo antiguo, en estos rubros, la mitad o la tercera parte de las multas se destinaba a las obras públicas.

Asimismo se sancionaba a los encomenderos que visitaban sus pueblos sin licencia del lugarteniente del gobernador; quienes regenteaban personas menores de 12 años para la labranza, actividades que eran sancionadas con multas que fluctuaban entre medio marco de oro y doscientos pesos de oro, dicha sanción se dividía por la mitad y una de ellas se destinaba a las obras públicas.

Es menester señalar que, debido al sistema de planeación que se tenía en aquella época, las ciudades,

²³ *González de Cosío, Tomo II, op. cit., p. 104.*

casas, plazas, caminos y en general la realización de las obras públicas estaban encomendadas al Ayuntamiento, sin embargo, cuando este carecía de recursos, el Monarca, por medio de su hacienda real, contribuía a su ejecución, complementando en ocasiones los recursos económicos de los municipios y comunidades, en forma ya directa como autoridad general, o bien como patrono. Ejemplo de esto lo tenemos en el año de 1612, fecha en que Felipe II emite disposiciones en el sentido de que las fortalezas y edificaciones, debían de hacerse con base a las disposiciones que, para tal efecto establecían las autoridades con el objeto de colocarlas en lugares estratégicos y así proteger la tierra.

La ejecución material de las obras, como ha quedado asentado, se encontraba a cargo de los indígenas, no obstante, que el Decreto de 28 de febrero de 1775, establecía *"que aquellos que se hallaren en la calle después de el toque de queda, pidiendo limosna, debían ser aprehendidos y puestos en las cárceles públicas para que, examinados según su robustez y salud, se les empleare en LAS OBRAS PUBLICAS y servicios al Rey"*.²⁴

En el aspecto que concierne a la Iglesia Católica, debemos decir que, como consecuencia a lo acordado en las Bulas: Inter Coetera (Expedida el 4 de mayo de 1493 por Alejandro VI, mejor conocida como "Bula Alejandrina", en donde se confiere la propiedad a los Reyes de España y Portugal "Del Señorío de tierras que se encontraban al sur y poniente de una línea tirada desde el polo ártico hasta el antártico."); Bula Eximiae Devotionis sinceritas (De Alejandro VI, de fecha 16 de noviembre de 1501, en donde se autoriza a la Autoridad Civil a recibir los diezmos de la Iglesia); Universalis Ecclesiae

²⁴ González de Cosío, Torno II, op. cit., p. 199.

(Emitida por Julio III, fechada el 28 de julio de 1508, en donde se contienen los derechos del patronato, para nombrar a los funcionarios de la Iglesia). Los Reyes se encontraban plenamente facultados, para que a través de sus Cédulas intervinieran en la realización de las obras públicas de la Iglesia, tendientes al fomento espiritual de los indios, así como su debida conversión a la nueva religión.

González de Cosío²³ nos dice que el financiamiento de las obras públicas eclesásticas se hizo con base al diezmo cedido a los Reyes y se dividía en la siguiente fórmula:

El 100.00 se dividía en:

- 1.- *Obispo 25.00.*
- 2.- *Dean y Cabildo 25.00.*
- 3.- *De los 50.00 sobrantes divididos en 9 partes o sea 3.56 cada noveno, 2 al rey 11.12.*
- 4.- *De los 7 novenos sobrantes, o sea 38.90, 4 novenos para la mesa capitular 22.24.*
- 5.- *De los tres novenos sobrantes, o sea 16.65 la mitad para la fábrica de la Iglesia 8.32.*
- 6.- *La otra mitad de los dichos novenos restantes se aplicaban al hospital del pueblo, menos el 10% para el hospital general de la Catedral 7.49.*
- 7.- *Para el hospital general de la Catedral 0.83.*

²³ Cfr. González de Cosío, Torno II, op. cit., p. 245.

De conformidad con los Concilios Provinciales de México de 1555 y 1585, se encuentra una enumeración muy extensa sobre penas pecuniarias aplicadas casi siempre, para las obras de la Catedral y de los hospitales, mismas que abarcaban desde *"el incumplimiento a las enseñanzas de la doctrina cristiana como lo era el que la doctrina de mérito no fuera enseñada por los rectores, curas de almas o religiosos, hasta el no confesarse, no comulgar, no guardar los domingos, etc."*²⁶. Como punto relevante se señala que las multas fluctuaban entre los dos y los trescientos pesos oro.

El trabajo físico que se desarrollaba, para la construcción de las obras eclesiásticas era ejecutado en la mayoría de las ocasiones por los indígenas beneficiados con la obra, quienes tenían la obligación de conservarla y mantenerla. Cabe señalarse que estos por disposición de las Cédulas de 1549, 1563 y 1601, no podían ser obligados a trabajar, sin embargo, podían contratarse por un salario justo y una jornada máxima de 8 horas diarias.

Dentro de los trabajos realizados por los indígenas, destacan: el puente sobre el río Totimehuacan, la calzada y la ermita de la piedad (hoy viaducto), el abastecimiento de aguas, defensa de inundaciones, limpieza y construcción de acequias, la atarjea de Chapultepec, construcciones de las Casas Reales, el Seminario de Minería, la Escuela de Bellas Artes, Casa de Moneda y la obra de Desagüe de la Ciudad de México. Edificaciones que son el resultado de la ejecución de diversos acuerdos de los Virreyes y Autoridades Coloniales, los cuales se encuentran en desacuerdo con las Leyes de Indias.

²⁶ Ibidem.

Como dato curioso debe decirse que, por Cédula de Don Felipe II dirigida a la Audiencia de la Nueva España desde Monzón, expedida el 28 de agosto de 1552, se ordena la construcción de la Catedral Metropolitana.

Paralelamente a esta normatividad aplicable, es válido mencionar que, aún cuando existieron disposiciones que podrían considerarse antecedentes de nuestro Juicio de Garantías, como fueron la Novísima Recopilación y la Institución Española conocida como "obedécese pero no se cumpla", es hasta la Constitución Española de 1812, influenciada por la Independencia Norteamericana y por la Revolución Francesa, en donde se va despejando el panorama de lo que es nuestro juicio máximo, como se desprende de la lectura del artículo 172 de este ordenamiento que a la letra indica *"No puede el Rey tomar en propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio, a bien vista de hombres buenos"*.²⁷

Asimismo, los artículos 372 y 373, facultaban a las Cortes para que conocieran, aún cuando sólo fuere de manera incipiente el control constitucional de actos.

III.- EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

²⁷ Cfr. Arellano Gracia, op. cit., pp. 38-40.

En el decreto constitucional sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, destacan como atribuciones del Congreso, en el Capítulo VII, *"el arreglar los gastos de gobierno; establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos, así como el método conveniente de la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado"* ²⁸. Asimismo, se establecía la facultad de favorecer todos los ramos de la industria, facilitando los medios de adelantarla, cuidando con singular esmero de la ilustración de los pueblos, y aprobar los reglamentos conducentes a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.

En el período que corre desde la iniciación de la lucha de Independencia hasta el año de 1824, que señala la fecha de nuestra primera Constitución del México Independiente Republicano, estuvieron vigentes, en materia de obras públicas, la Recopilación de Indias de 1681, la Constitución de Cádiz (durante los dos breves períodos en que estuvo en vigor), además de los planes y estatutos citados y los acuerdos, leyes, y provisiones dictados por las Autoridades que consecutivamente ejercieron el poder en el transcurso de dicho período.

Como se recordará, a falta de disposición expresa en la Nueva España, el Derecho Español se aplicaba en forma supletoria, de tal forma que, en fecha anterior a la Constitución de 1824, se dictaron las "Instrucciones para el gobierno económico y político de las provincias, decretadas en Cádiz por las Cortes generales y extraordinarias el 23 de junio de 1813". En dicho ordenamiento, inspirado en el Código Constitucional Gaditano, los Ayuntamientos estaban a cargo "de la policía de salubridad y

²⁸ *González de Cosío*, Tomo II, op. cit., p. 320.

comodidad". Cada Ayuntamiento *"debía de preocuparse de los caminos rurales y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenezcan precisamente al término de su jurisdicción y que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario"*.²⁹

Dentro de las ordenanzas de mérito, los Ayuntamientos cubrían el importe de las obras públicas con sus propios recursos. Sin embargo, si no tenían los fondos suficientes, *"la Diputación Provincial tenía facultad de proveerse fondos de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 335 de la Constitución de Cádiz, por tanto, las diputaciones provinciales debían de velar sobre la conservación de las obras públicas y establecimientos de beneficencia de común utilidad de las provincias"*.³⁰

Conforme a la orden expedida en Madrid el 8 de noviembre de 1820, se prescribía que *"no era de admitirse ninguna solicitud de los Ayuntamientos que no viniera dirigida e informada por la diputación provincial de su jurisdicción, con el objeto de evitar el riesgo de aprobar disposiciones de aquellos grupos municipales que pudieran encontrarse en oposición con los intereses de la provincia a que correspondían"*.³¹

Durante el gobierno de Agustín de Iturbide, el 11 de marzo de 1822, se dictó una orden por virtud de la cual *"continuaban los mismos procedimientos para imponer árbitros destinados a la realización*

²⁹ Ibidem.

³⁰ González de Cosío, Tomo II, op. cit., p. 326.

³¹ González de Cosío, Tomo II, op. cit., p. 329.

*de obras públicas”, como el que se impuso “a todos aquellos burros, mulas y coches que entraban y salían de la plaza de Veracruz, para los gastos de rehabilitación de su Castillo”.*²²

En la Constitución de 1824, en su Sección Quinta se establecía como objeto de las leyes del Congreso, *“el promover la ilustración, establecer colegios de marina, artillería, ingenieros y ciencias naturales. Para subvenir los gastos públicos, podía también aquel cuerpo legislativo fijar las contribuciones, arreglar su recaudación y determinar la forma de invertirlas”, paralelamente, “podía fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, estableciendo postas o correos sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos”.*²³

Conjuntamente se establecía que *“Para el despacho de los negocios de gobierno, se planteaba la creación de Secretarías de Estado”.* Atento a lo anterior, debemos recordar que, *“el 8 de noviembre de 1821, por reglamento de la misma fecha, la Soberana Junta Provisional Gubernativa, había establecido las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Hacienda Pública; de Guerra y Marina; y de Relaciones Exteriores, siendo ésta última a quien correspondían los correos, composiciones de caminos, calzadas, puentes, y cuestiones similares, aproximadamente, esta situación privó diez años posteriores a la fecha de promulgación”.*²⁴

²² Ibidem.

²³ González de Cosío, Tomo II, op. cit., p. 335.

²⁴ González de Cosío, Tomo II, op. cit., pp. 336 y 337.

El 30 de diciembre de 1836, se sancionan y publican las Siete Leyes Constitucionales, que marcan la entronización del régimen centralista en la Nación, siendo Presidente Interino José Justo Corroy. Las Juntas departamentales y los cuerpos legislativos de cada uno de los Departamentos en que resultaba dividida la República, *"tenían a su cargo, entre otras facultades y atribuciones, formar con el Gobernador del Departamento las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía Interior de aquél"*.³⁵

Durante el régimen de Antonio López de Santa Anna, se imponen modalidades a la calidad y mantenimiento de los caminos y se incorpora esta disposición en Las Bases de Tacubaya.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, se faculta a los Gobernadores de los Estados, para que *"contribuyan estos a la realización de las obras públicas"*.³⁶

Dentro del texto de la Constitución de 1857, se señala que *"las obras públicas, estaban a cargo de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio"*.³⁷

Siendo Presidente Interino Benito Juárez, mediante Decreto de fecha 23 de febrero de 1861, distribuye la actividad de la Administración Pública en seis Secretarías, quedando a cargo de *"la Secretaría de*

³⁵ González de Cosío, Tomo II, op.cit., p. 340.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ González de Cosío, Tomo II, op. cit., p. 347 y 348.

Fomento, las mejoras materiales, carreteras, ferrocarriles, puentes y canales, faros, desagüe de la Ciudad de México, trabajos de utilidad y ornato, obras de Palacio y Edificios de Gobierno".³⁸

En virtud de los problemas internos que en este período tuvo el país, la obra pública sufrió una doble regulación y por tal motivo *"en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, publicado en 1865, por el Emperador Maximiliano, se establece el Departamento Ministerial de Gobernación y Fomento a quien correspondía la construcción de las obras de referencia".³⁹* Asimismo, una ley reglamentaria a la legislación en comento creaba la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Puentes y Calzadas, la Dirección de Ferrocarriles, Correos y Telégrafos. Mediante Decreto de fecha 19 de agosto de 1865, se crea la Dirección General de Caminos y Puentes.

Dentro del período del General Don Porfirio Díaz, se dan cambios importantes en cuanto a obras públicas se refiere, primeramente, mediante decreto de fecha 13 de mayo de 1891, se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, a quien correspondían *"las vías generales de comunicación, telégrafos, ferrocarriles, obras de puertos, monumentos públicos, y obras de utilidad y ornato, carreteras, calzadas, ... y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec y desagüe de la Ciudad de México".⁴⁰*

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ D' Estabou, Gilberto, El Ferrocarril, Talleres Itáigral, S.A. de C.V., México, 1988. p. 21.

Dentro de las obras públicas que contribuyeron al progreso de la Nación en esos tiempos destacan *"el tendido en la red ferroviaria, que constituye la base de nuestra actual infraestructura en este rubro; la creación de carreteras de alto diseño como es la México-Querétaro (base de la actual autopista); la carretera de Tehuacán vía Oaxaca y Puerto Angel en donde destaca la implementación de técnicas de ingeniería avanzada al construir un puente de hierro y mampostería; la carretera de Tula a Ciudad Victoria; la carretera de Tabasco a Chiapas y el fomento para la construcción de caminos secundarios para que las capitales de los Estados, se unieran con las Cabeceras Municipales".*⁴¹

Asimismo, resalta el hecho de que en esta época se terminan las obras de desagüe de la Ciudad de México y se funden las estatuas y macetones que se encuentran instaladas a lo largo del Paseo de la Reforma.

En forma equidistante dentro de este periodo surge por primera vez en la historia del Pueblo Mexicano, la necesidad de crear un mecanismo regulatorio que tenga por objeto proteger los derechos fundamentales de los hombres que han sido reconocidos por la Constitución ante el exceso de Poder de sus detentadores.

Como un ejemplo a lo anteriormente manifestado, es procedente recordar que la Constitución de 1824, instituyó precariamente un sistema de control constitucional en su artículo 137, fracción V, inciso sexto, en el que se establecía que una de las atribuciones de la H. Suprema Corte de Justicia era

⁴¹ Ibidem.

la de conocer, entre otras, de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según provinieran por la ley. Es menester indicar que en este ordenamiento jurídico no existía una enumeración de los derechos fundamentales del hombre y, únicamente se establecía de forma enunciativa, cuándo se había infringido el Código Máximo.

Asimismo, en la Constitución Centralista de 1836, se creó el Supremo Poder Conservador, órgano político para proteger el orden constitucional.

Nos dice el Maestro Barragán que, *"tradicionalmente se ha considerado que es en 1840 cuando se hace la primera enumeración de los derechos del hombre, sin embargo, dicho tratadista establece que es en la Ley Constitucional de 15 de diciembre de 1835, promulgada por don Miguel Barragán, Presidente Interino, en donde se establecen dichos derechos en el artículo segundo".*⁴²

Es muy importante el antecedente en comento, toda vez que del mismo se desprenden los derechos fundamentales de los ciudadanos; interesando para este estudio, la enumeración tercera, en donde se garantiza el derecho a la propiedad y se establece la privación de ésta por causa de utilidad pública mediante indemnización fijada por dos peritos, nombrado el uno de ellos por el afectado y el segundo por la autoridad responsable, en caso de existir desacuerdo, se nombraría un tercero en discordia.

⁴² Cfr. Barragán Barragán, José. *Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1816*. UNAM, México, 1980. pp. 159-185.

Significativamente trascendental resulta ser el punto inmediato anterior, en virtud de que, al final de la relación tercera se establece por primera vez el antecedente de la figura de la suspensión, toda vez que, *"mientras se resolviera la controversia derivada de la expropiación, el reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".*²⁵

No obstante los mecanismos anteriores, era necesaria la creación de un mecanismo que protegiera en una forma contundente al particular en contra de los abusos de la Autoridad, cualquiera que ésta fuera. En este orden de ideas, y si bien es cierto que la doctrina del amparo señala notables contradicciones para establecer quién es el auténtico forjador del Juicio de Amparo, entre Don Crescencio Rejón o Don Mariano Otero, se ha considerado pertinente, ya que es aquí en donde nace tan magnánime Institución, analizar la ideología de estos dos grandes Juristas, recordando que nuestro Juicio actual, es el resultado de la fusión del pensamiento de ambos.

Corresponde a Don Manuel Crescencio Rejón ser nombrado en primer lugar, en virtud de que, en su Proyecto de Constitución para Yucatán, elaborado a finales de 1840, estableció la segunda enumeración sucinta de los derechos fundamentales del hombre y, además, es el primero en utilizar en nuestro país el término "AMPARO". En efecto, el artículo 53 de dicho proyecto, establece:

"Corresponde a este Tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia del Estado):

²⁵ Ibidem.

10.- AMPARAR en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiesen infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas".⁴⁴

Posteriormente a esta circunstancia, Crescencio Rejón, al elaborar el "Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal" de fecha 29 de noviembre de 1846, perfecciona su propio Juicio al establecer en el párrafo segundo:

"Ahora bien: para hacer eficaz esta declaración será a propósito prevenir en la Constitución:

10. Que los jueces de primera instancia AMPAREN en el goce de los citados derechos a los que pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial".⁴⁵

En el Acta Constitutiva de Reforma de 1847, elaborada por Don Mariano Otero, y que sirvió de base para la Constitución de 1857 para establecer los derechos del hombre y el juicio de amparo que los garantiza, se establecía que:

⁴⁴ Trucha Urbina Jorge y Trucha Barrera Jorge, *Nueva Legislación de Amparo Reformada*, Ed. Porrúa, 57a. edición, México, 1993, p. 429.

⁴⁵ Trucha Urbina Alberto y Trucha Barrera Jorge, *op. cit.*, p. 430.

"Los frecuentes ataques de los poderes de los Estados y Federación a los particulares, hacen urgente que, al reestablecerse la Federación, se dé a aquéllos una garantía personal; esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares y por esta razón el solo conveniente".⁴⁶

En el artículo 25 del Acta de Reformas, se indicaba:

"Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes generales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya sea del Estado, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivase".⁴⁷

Finalmente, la Constitución Política de 1857 consagra en brillante fórmula jurídica, en el artículo 101, la Institución del Amparo:

"Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se susciten:

⁴⁶ Barragán Barragán, José, op. cit. pp. 195 y 196.

⁴⁷ *Ibidem.*

- I. *Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.*
- II. *Por Leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.*
- III. *Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".⁴⁸*

Las leyes Reglamentarias del Juicio de Amparo ⁴⁹ fueron:

- a.- *Ley Orgánica de 30 de noviembre de 1861, se regula el procedimiento del juicio, tuvo vigencia hasta 1867, ya que su aplicación práctica se vio impedida durante las guerras de Intervención.*
- b.- *Ley de 20 de enero de 1869, sus disposiciones eran similares a la ley anterior, pero establecía sanciones para Jueces de Distrito y Magistrados de la Suprema Corte que infringían la ley, lo más importante de la misma era que "es inadmisibile el recurso de amparo en negocios judiciales".*

⁴⁸ Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, op. cit., p. 433.

⁴⁹ Cfr. Arellano García, Carlos, op. cit., pp. 128-137.

- c.- *Ley de 14 de diciembre de 1882, se establece la facultad del Juez para otorgar la suspensión en casos urgentes y se establece el principio de la suplencia de la queja y se tipifica por primera vez la figura procesal del sobreseimiento del amparo.*

- d.- *Código Federal de Procedimientos Federales de 1897, en el Capítulo VI del Título Segundo se consagró al Juicio de Amparo y se incorpora la procedencia del amparo en materia judicial.*

- e.- *Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, esta ley sustituye la denominación "promotor fiscal" por la de "Ministerio Público".*

Es así como descubrimos la gestación de una Institución que por primera vez trata de detener los embates del Leviatán en contra de sus integrantes, con el objeto de evitar UN ESTADO ABSOLUTISTA, permitiendo y protegiendo a nivel Constitucional aquellos derechos sobre los cuales NO PUEDE ESTAR NADA NI NADIE.

IV.- EL MEXICO REVOLUCIONARIO.

Como se ha podido observar, la obra pública en el periodo que antecede, tuvo como característica primordial el que ésta, emanaba por las decisiones tomadas en el Centro de la República, motivo por

el cual, en el régimen del Presidente Francisco I. Madero, surge la preocupación por dar ingerencia al Municipio en la construcción de las mismas y para ello *"se faculta a la Secretaría de Gobernación, en todo lo relativo a este tipo de construcciones y, en el año de 1912, se crea la inspección de Caminos, Carreteras y Puentes, para coordinar estas acciones. Cabe destacarse, como trabajos significativos, la ampliación de vías de comunicación del Valle de México, y el comienzo de los trabajos para desecar los pantanos que constituyen el Lago de Texcoco, para convertirlos en terrenos de cultivo"*.³⁰

El 19 de febrero de 1913, al asumir la Presidencia el General Victoriano Huerta, *"sus primeras acciones de Gobierno se encaminan al aprovisionamiento de aguas potables a la Ciudad de México, utilizando los manantiales de Cuajimalpa, Coyoacán y Tlalpan, se llevan mejoras a mercados, se construyen bombas de riego, alumbrado eléctrico y todas aquellas que tiendan al mejoramiento del desagüe de la Ciudad de México, continuándose con la desecación del Lago de Texcoco"*.³¹

Asimismo, *"la Dirección General de Obras Públicas, que anteriormente pertenecía a la Secretaría de Gobernación, pasa a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y la Sección de Caminos del Departamento de Comunicaciones, se elevó a la categoría de Departamento de Caminos y Puentes"*.³²

³⁰ González de Cosío, *Historia de las Obras Públicas en México*, Tomo III, Talleres de Laros e hijos, Impresores S.A., México, 1972. p.21.

³¹ González de Cosío, Tomo III, op. cit., p. 30.

³² González de Cosío, Tomo III, op. cit., p. 40.

En la Administración del Presidente Carranza, según se desprende de su Informe dado el 10. de diciembre de 1916, en la histórica Ciudad de Querétaro, hizo referencia al *"gran auge de las obras públicas que se hicieron, con el objeto de crear monumentos, reparaciones al Hospital Militar, mejoras a la Casa de Moneda y en general, se ejecuta todo un ciclo de obras públicas para mejorar los edificios y recintos de las Secretarías de Estado, destacando en este rubro, la nivelación del edificio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas"*.³³

El Presidente en cita, dio mucha importancia a las obras de comunicación, como ejemplo de esto tenemos: *"la reorganización de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, creando la Dirección de Ferrocarriles y Navegación, con dos Departamentos, el Técnico y el de Inspección, incluyéndose una Sección de Trámite y Administración. Se encomienda a la Dirección de Puertos y Faros, todo lo relativo a la construcción, mantenimiento y administración de los Puertos y Ríos"*.³⁴

El 25 de diciembre de 1917, se crea la Ley de Secretarías de Estado y en ella se dictaminó que a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, le correspondieran, entre otras cosas, *"lo referente a la construcción, mantenimiento y demolición de todas aquellas obras que se ejecuten en terrenos nacionales, vías navegables, caminos o carreteras nacionales, inspección de los caminos privados, construcción y restauración de edificios públicos, ferrocarriles, monumentos, obras de utilidad y*

³³ González de Cosío, Tomo III, op. cit., p. 115.

³⁴ *Ibidem*.

ornato prestados por la Federación exceptuándose en este rubro, lo concerniente a las obras de defensa de la Nación".⁵⁵

Como única excepción, dentro de la Administración Pública a esta Secretaría, se le autorizaba, en el ordenamiento citado, para adquirir los materiales de construcción, herramientas y maquinaria para la construcción de obras nacionales que debían hacerse conforme al artículo 134 de la Constitución Federal.

Con el Gobierno del General Obregón, según consta en su Informe de 1923, *"se incrementó el número de obras públicas y, como ejemplo de éstas tenemos, el dragado de Salina Cruz y el río Pánuco, lográndose que se comunicaran las Lagunas de Coyucan y San Jerónimo en Acapulco. Se reparó el Malecón de Obras Altas en Mazatlán y el Muelle Fiscal de Guaymas".⁵⁶*

Asimismo, el sistema ferrocarrilero avanza, *"concluyéndose en esta época una red de 30,900 kilómetros. Se construyen cuatro puentes sobre los ríos de Mixcoac, la Piedad, Barranca del Muerto y Guadalupe, se llevaron trabajos de pavimentación en el Distrito Federal, se mejoraron las carreteras de Acapulco y Querétaro. Se construyeron y repararon los puentes internacionales que comunican Piedras Negras y Eagle Pass, entre San Ignacio y Alamo Alto y, entre Guadalupe y Tornillo. Continúan las obras de desagüe del Distrito Federal, se avanza en la construcción de la*

⁵⁵ González de Cosío, Tomo III, op. cit., p. 115.

⁵⁶ D' Estrabau, op. cit., p. 114.

Avenida de los Insurgentes, y se terminan los hangares de la escuela de aviación".²⁷

Dentro de la administración del Presidente Calles, se crean tanto la Comisión Nacional de Irrigación, que antecede a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como el Banco de México. Asimismo, por decreto de fecha 30 de marzo de 1925, se crea la Comisión Nacional de Caminos.

El 22 de abril de 1926, se decreta la ley de Caminos y Puentes (siendo publicado su reglamento el 22 de mayo de 1927) en donde se "buscaba la apertura y comunicación del País", por ello, "se establece que la Comisión Nacional de Caminos actuará en forma conjunta con la Dirección de Planeación, Proyectos y Laboratorios, con el objeto de proponer al Ejecutivo el programa de construcción de caminos".²⁸

El 29 de agosto de 1931, "el Presidente Pascual Ortiz Rubio, decreta la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, expidiendo el 19 de mayo de 1932 el Reglamento a la misma".²⁹

El Presidente Abelardo L. Rodríguez, mediante decreto de fecha 22 de marzo de 1934, "promulga la Ley de Secretarías de Estado, ordenamiento que en su artículo octavo, faculta a la Secretaría de

²⁷ Ibidem.

²⁸ Revista Caminos. SCOP. Enero-Febrero, Vol. I, Núm.1, México, 1938. p.160.

²⁹ Ibidem.

Comunicaciones y Obras Públicas, en los mismos términos de la ley de Secretarías de Estado del Presidente Venustiano Carranza".⁶⁰

El 20 de mayo de 1934, se promulga la Ley de Construcciones de Caminos en Cooperación con los Estados, en este dispositivo legal, *"se exigía a las Entidades Federativas, una junta local de Caminos, integrada por el Gobernador del Estado, un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, las Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura. El reglamento a la ley que nos ocupa, se publicó el 30 de diciembre de 1935".⁶¹*

El 30 de diciembre de 1939, se publica la Ley de Vías Generales de Comunicación, por decreto de fecha 10 de noviembre de 1940, se crea la comisión Técnica Consultiva para la planeación de las Vías Generales de Comunicación.

El diez de enero de 1945, el Presidente Avila Camacho, crea el nuevo reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El 6 de diciembre de 1941, se publica el nuevo Reglamento de Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados.

El 6 de diciembre de 1946, el Primer Mandatario Miguel Alemán Valdés, *"publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. El primero de enero de 1947, se publica el reglamento*

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ González de Cosío, Francisco, Historia de las Obras Públicas en México, Tomo IV, Talleres Larious e Hijos Impresores S.A., México, p.30

conducente. *El 12 de octubre de 1949, se crea la Comisión Nacional de Caminos Vecinales*.⁶²

El Presidente Ruiz Cortínez mediante decreto de fecha diez de marzo de 1954, crea la Dirección General de Proyectos y Laboratorios, organismo que se encarga de coordinar con los Organismos competentes, la planeación de algunas obras públicas como son: Vías Terrestres; Aeropuertos; estructuras de Ingeniería de Suelos; Laboratorios de Campo.

El 25 de julio de 1958, *"se decreta la creación del organismo Descentralizado "Caminos Federales de Ingresos", quien estaba encargado de la construcción de los caminos federales de Tlalpan a Cuernavaca, desviación Amacuzac, camino a Iguala, México Palmillas y el Puente sobre el Río Sinaloa. Asimismo, se establecen cuotas de peaje"*.⁶³

El Presidente López Mateos, el 23 de diciembre de 1958, decreta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dividiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para formar la Secretaría de Obras Públicas, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fijando como principales atribuciones de la primera la construcción de edificios, aeropuertos, vías férreas y caminos.

Con fecha cuatro de enero de 1966, el Presidente Díaz Ordaz publica la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. Asimismo, mediante decreto de fecha 19 de abril de 1967, con

⁶² González de Cosío, Torno IV, op. cit., p. 33.

⁶³ *Ibidem*.

fundamento en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal, desaparece la Comisión Nacional de Caminos Vecinales y pasa a ser función de la Secretaría de Obras Públicas.

En el desarrollo de esta administración, se establecen acciones tendientes a la conservación y modernización de las obras que se hubieran demeritado, para asegurar con ello su cabal y eficaz aprovechamiento. Asimismo, se termina la construcción de obras anteriores que servirían para crear la infraestructura básica para desarrollar la agricultura, industria y comercio de la Nación. Se le da especial atención a las Autopistas, Carreteras Federales, Vías Férreas y Aeropuertos.

En materia de edificios "destaca este periodo por la construcción de las instalaciones en donde se llevaron a cabo los XIX Juegos Olímpicos de 1968. Estas instalaciones fueron diseñadas para que, una vez terminada su función internacional se utilizaran por toda la población que así lo considerara pertinente".⁶⁴

Dentro de la Administración del Presidente Jose López Portillo, se decreta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, transformando a la Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Asimismo, se ordena la publicación de la Ley de Obras Públicas, que actualmente nos rige, (30 de diciembre de 1980), posteriormente, el 11 de septiembre de 1981, se publica el Reglamento de esa Ley.

⁶⁴ *González de Cosío, Tomo IV, op. cit., p. 76.*

Es con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se publica el Acuerdo por el que se suprimen los nombres del C. Presidente de la República, de los Funcionarios Públicos, así como el de sus cónyuges o parientes, hasta el segundo grado, en las placas inaugurales de las Obras Públicas, llevadas a cabo en concursos Federales (5 de abril de 1983). Asimismo, el 13 de febrero de 1985, se abroga el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, dado en el régimen que antecede y, al día siguiente, entra en vigor el actual Reglamento de la Materia de mérito.

En la Administración actual, el 17 de noviembre de 1989, se publica en el Diario Oficial el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en donde se modifican diversas disposiciones relativas a la conservación de obras públicas, asimismo, se reforma la Ley de Obras Públicas (18 de julio de 1991), en donde se destaca la necesidad de un dictamen de impacto ambiental, para la realización de este tipo de construcciones, y en forma paralela, desaparece el padrón de contratistas.

En relación al Juicio de Amparo, es válido mencionar que éste, ha tenido múltiples reformas durante el período del México Revolucionario, situación muy explicable dada su juventud como Institución y la necesidad de reformarse para cumplir con su esencia protectora, en tal virtud, únicamente señalaremos que la ley que actualmente nos rige, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, como ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, siendo el primero de ellos idéntico al artículo 101 de la Constitución de 1857.

CAPITULO SEGUNDO.

LA OBRA PUBLICA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una vez analizados los ordenamientos jurídicos sobre los cuales se fundamentan nuestras obras públicas, es necesario practicar una exégesis de la ideología sobre la cual se sustenta a las mismas, con el objeto de comprender el motivo por el que se realizan, conocida esta circunstancia como la motivación que exige nuestro artículo 16 Constitucional.

En efecto, ya hemos visto que toda obra pública, obedece a un interés público existente en un lugar y tiempo determinado. Empero, cuando un Estado se consolida como tal y desea obtener altos grados de progreso, resulta necesario unificar todas sus acciones con la intención de integrar un crecimiento real, necesitando una infraestructura en la cual se sustente.

Por tal motivo, en el presente capítulo se estudiará: el concepto de obra pública; el análisis de la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las obras públicas de infraestructura mayor, y finalmente, un breve estudio de la propiedad en México, con el objeto de concientizar al lector en las dificultades que plantea una construcción de esta naturaleza.

I.- CONCEPTO DE OBRA PUBLICA.

Como un intento por delimitar los parámetros sobre los que gira una obra pública, aún cuando conocemos, por sus antecedentes históricos, que ésta nace para el bienestar común, comenzaremos definiendo a la misma y para tal efecto encontraremos que, siendo este tipo de construcciones, un cúmulo que abarca desde un trabajo para la prestación de un Servicio Público, hasta su propia demolición cuando ésta deja de cumplir sus objetivos, resulta conveniente practicar una exégesis de las diversas opiniones que existen en este rubro.

Para Emile Littré, en el Dictionnaire de la Langue Francaise, considera que ésta *"es la que se realiza en materia de embellecimiento, saneamiento y utilidad general.- Ferrocarriles, alcantarillas, puentes, viaductos, etc.; obras efectuadas por cuenta del Estado, y que sean de utilidad pública"*.⁴⁵

Por su parte, el Webster's New International Dictionary of the English Language, indica a este respecto que éstas son *"Todas las instalaciones fijas, construidas o edificadas para el uso o disfrute de públicos, tales como los ferrocarriles, muelles, canales, etc., o construidas con fondos públicos y de propiedad pública; frecuentemente se da específicamente esta denominación a las obras que constituyen mejoramientos públicos, tales como parques, museos, etc., a diferencia de los trabajos efectuados en el curso de la administración cotidiana de una comunidad, como son la nivelación de*

⁴⁵ Littré, Emile, Dictionnaire de la Langue Française. Editions Universitaires, Francia, 1958. p. 122.

caminos, el alumbrado de calles, etc."⁶⁶

En el año de 1980, la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Gobierno Federal, a través de la Comisión Técnica Consultiva de Contratos de Obras Públicas, estableció que, *"Son todos los trabajos que realiza la Administración Pública Federal relacionados con la creación, modificación y conservación de los bienes inmuebles, que requiere el país. Los trabajos podrán comprender a título enunciativo, los siguientes: La investigación; los estudios y proyectos; la construcción y la demolición. Incluyen además, la dirección, supervisión y evaluación de los mismos"*.⁶⁷

A similar conclusión llega la Asociación Americana de Obras Públicas, cuando señala *"En su acepción más amplia, la obra pública abarca todos los esfuerzos de planeación, diseño, construcción, operación, mantenimiento y administración de las instalaciones materiales necesarias o deseables para la vida comunitaria. Esta afirmación es igualmente válida, si la comunidad forma parte de una megalópolis o está representada por una comarca rural en desarrollo, y asimismo, es aplicable ya sea que la comunidad se localice en un país en vías de desarrollo, u otros que hayan experimentado el impacto de la industrialización. Es misión universal de la profesión (de la Obra Pública) impulsar la elevación del nivel de vida de los pueblos de la tierra. Históricamente, los*

⁶⁶ *Webster's New International Dictionary of the English Language*. Edit. Mass., Estados Unidos de América, 1938. p. 176.

⁶⁷ Díaz Díaz, Daniel, Machorro Delmonte Ignacio y otros, *Marco Conceptual de la Obra Pública*. Tomo I, Ed. Playeón, S.A., México, 1980. p. 92.

gobiernos de todos los niveles - del nacional al local- han proporcionado la estructura jurídica que apoya las actividades de la obra pública. Es costumbre que dichas jurisdicciones públicas sean responsables de la iniciativa, organización y financiamiento que transforma los planes en realizaciones".⁶⁸

Según lo expresado por la Ley de Obras Públicas que actualmente se encuentra en vigor, en su artículo segundo señala:

"Para los efectos de esta ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la ley.

Quedan comprendidos:

- 1. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de explotación, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;*

⁶⁸ Díaz Díaz, Daniel, Maehorro Delmorte Ignacio y otros, op. cit., pp. 94 y 95.

- II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común, y*
- III. Todos aquellos de naturaleza análoga...".*

Este artículo es complementado por el Artículo Cuarto de la ley en cita que establece:

"Entre los trabajos que tiendan a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios y exportar y desarrollar los recursos naturales del país, que la ley considera obra pública, quedan comprendidos:

- I. Desmontes, subsuelos, nivelación de tierras, desazolve y deshierbe de canales y presas, lavado de tierras,*
- II. Instalaciones para la cría y desarrollo pecuario,*
- III. Obras para la conservación del suelo, agua y aire,*
- IV. Instalaciones artificiales y plataformas localizadas en zonas lacustres, plataforma continental o zócalos submarinos de las islas o indirectamente con la explotación de recursos,*

V. *Instalaciones para recuperación, conducción, producción, procesamiento o almacenamiento, necesarias para la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo, y,*

VI. *Las demás de infraestructura agropecuaria o para la explotación de los recursos naturales que señalan las leyes en la materia".*

II.- LA OBRA PUBLICA Y LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES.

A.- PLANEACION DE LAS OBRAS PUBLICAS.

Como puede observarse en el capítulo que precede, son diversos los motivos por los que se construye o se lleva a cabo una obra pública, ahora bien, como una consecuencia a la Revolución Francesa, el Estado se convierte únicamente en un tutor de los Derechos de Libertad de sus integrantes, sin embargo, en virtud de las sectorización de la riqueza, comienzan a surgir nuevas clases sociales que se mantienen al margen de estas libertades, por que si bien es cierto que tienen libertad, también lo es que carecen de los medios para poderla aprovechar, motivo por el cual, el Estado adopta una función de proteccionismo para las clases menos privilegiadas.

Sin embargo, paralelamente a esta situación, el auge de la tecnología y la competitividad, amenaza con

acabar con la incipiente industria de los países que no cuentan con la tecnología de vanguardia, motivando la inclusión del Estado en estos rubros con el objeto de salvaguardar la industria nacional y evitar un colapso económico.

En esta virtud, antes de comenzar la exégesis de sustentación de la obra pública de este Gobierno, es conveniente analizar en retrospectiva cuáles fueron los pensamientos que en materia de obras públicas se gestaron en el mundo contemporáneo, toda vez que dichas ideas influenciaron al México Revolucionario.

a.- LA REVOLUCION MEXICANA Y EL LIBERALISMO ECONOMICO.

En virtud de considerarse como la ideología económica de mayor trascendencia, podemos decir que los objetivos de la obra pública durante la etapa del liberalismo económico, se limitan, al igual que las instituciones en general, a las actividades que, como señala Adam Smith, *un particular o un pequeño sector no tendrían interés en efectuar o mantener, y cuyo beneficio no compensaba el gasto*¹⁰. En la perspectiva del libre desenvolvimiento de la empresa privada (que sujeta únicamente a las fuerzas del mercado), los objetivos principales de la obra pública se circunscriben a las instalaciones para el transporte y para las funciones del gobierno en general.

¹⁰ Cfr. Herrerías Tellerías, Armando, Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, Ed. Limusa, 2a. edición, México, 1988. p.118.

Al mismo tiempo, comienzan a influir otros factores como son el avance de la tecnología de vanguardia en el campo de la ciencia y la tecnología, motivados por la Revolución Industrial. En ese periodo, *"se establecen los primeros cuerpos gubernamentales dedicados exclusivamente a la obra pública (tendencia mundial de los siglos XVIII y XIX). Se fortalecen las disposiciones jurídicas que dan legitimidad a la acción pública, para cubrir las inversiones con impuestos u obligaciones generales de gobierno, enfoque constante con la defensa de la libertad de movimiento de personas y mercaderías, y con la supresión de los peajes, portazgos y otros cargos directos a los usuarios de la obra pública, independientemente de que se destinen o no, a la amortización y conservación de la propia obra. En los países industrializados, las demandas y la posibilidad efectiva de elevar los niveles de vida de grupos crecientes de la población lleva a incrementar notablemente el área de servicios para el bienestar social, con la siguiente necesidad de obras materiales. El avance industrial y tecnológico contribuyen a ampliar, en forma considerable el alcance de la obra pública destacándose como factores causales la difusión de la energía eléctrica, el automóvil, y posteriormente, la aviación"*⁷⁰. Circunstancias todas ellas derivadas del liberalismo económico.

Entrando en la materia de este período, la Revolución Mexicana iniciada en 1910, significa la transformación de base en la estructura de la sociedad mexicana, la reafirmación de los derechos originarios de la nación sobre la propiedad de la tierra, las aguas y el subsuelo, con el consiguiente derecho de establecer las modalidades socialmente aceptadas a la tenencia y propiedad privada de la tierra, así como el aprovechamiento y uso de los recursos naturales. La reivindicación inicial de los

⁷⁰ Díaz Díaz, Daniel, Machorro Delmonte Ignacio y otros, op. cit., pp.32 y 33.

derechos políticos trae consigo el reconocimiento de los derechos sociales y económicos de los grupos mayoritarios de la población, prácticamente inexistente hasta este momento. Las bases jurídicas de las nuevas relaciones entre los miembros de la colectividad quedan plasmadas en la Constitución de 1917, en la que se plantean, al lado de los derechos individuales, los derechos de los grupos sociales y se reconoce la facultad del Estado de intervenir activamente en la procuración del bienestar general.

En consonancia con los enfoques señalados en el planteamiento general de las tendencias contemporáneas de intervención estatal en la vida económica y en la promoción del desarrollo, a partir de la década de 1920, las políticas del Gobierno de la República, al inicio de la etapa constructiva de la revolución, tienen como objetivos fundamentales, el impulso a la producción agropecuaria sobre la base de las formas de tenencia y propiedad de la tierra socialmente reconocidas, lo que conlleva a la Reforma Agraria; el impulso a la industrialización como medio, para reducir la dependencia económica del exterior, la reafirmación del control sobre los recursos del subsuelo, la integración efectiva del territorio y la población nacionales, en lo material y en lo cultural, y, en fin, la procuración del bienestar de toda la población a través de la educación y la salud.

Esas políticas generales se traducen en objetivos concretos en el campo de la obra pública ⁷¹:

En lo relativo a la actividad agropecuaria, se desarrollan las grandes obras de irrigación, con la construcción de presas y distritos de riego.

⁷¹ Cfr. Díaz Díaz, Daniel, Machorro Delmonte Ignacio y otros, op. cit., 37 a 81.

La producción agrícola, la industrial y el comercio se apoyan en la construcción de carreteras que trae consigo, al igual que la rehabilitación y ampliación de los ferrocarriles destruidos durante la lucha armada, la incorporación de regiones antes aisladas, a la economía y la cultura nacionales.

La participación del Estado en las industrias consideradas como básicas, mediante la nacionalización y establecimiento de empresas públicas en los campos de electrificación, petróleo, fertilizantes, siderurgia.

El desarrollo de la aviación, actividad en la que participa la obra pública a través de la red de aeropuertos. La ampliación de las redes telefónicas y de telecomunicaciones. En lo tocante a la atención directa de la población, por la extraordinaria ampliación en la gama y número de obras con efectos sobre el bienestar social, correspondientes a la urbanización - como son: la construcción de calles, el alumbrado público, plazas, parques, agua potable, drenaje, electrificación, mercados, rastros-, a la educación, la cultura y el deporte en todos los niveles; a la atención y asistencia médica, a la seguridad social, y, dentro de la acepción específica que se le concede como obra pública a la vivienda.

En cuanto al ámbito jurídico, económico e institucional en el que se produce la obra pública a partir de la revolución, cabe destacar, en resumen, las siguientes consideraciones:

a.- *La realización de la obra pública está condicionada, en primer término por la Constitución*

Política, por las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado que desembocan en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por las múltiples leyes que norman la realización de programas cooperativos entre los diferentes niveles de gobierno y con los particulares, y por la ley de obras públicas.

- b.- En lo institucional, cabe recordar que a partir de 1925, se establecen numerosos Organismos Públicos dedicados a la atención de aspectos específicos del desarrollo, que en muchos casos implican la realización de obra pública. Asimismo, cabe mencionar a los mecanismos de coordinación, tanto entre la federación y los gobiernos estatales, como entre los propios órganos de la Administración Pública Federal.*

- c.- En lo económico, el volumen creciente de recursos destinados a la inversión pública en instalaciones materiales, cuyo crecimiento en términos reales en los últimos cincuenta años ha sido espectacular. Casi en su totalidad, la obra pública ha sido financiada con fondos fiscales u obligaciones de crédito de carácter general.*

Cabe señalar, además, la creciente mexicanización de los insumos de materiales y equipos empleados en la obra pública y que, salvo algún equipo altamente especializado, se producen totalmente en México.

En cuanto a los recursos humanos y técnicos, gracias al funcionamiento de su sistema educativo y a

la experiencia acumulada institucionalmente, el país ha contado con los profesionales, técnicos e investigadores que han hecho posible que la obra pública se realice en México, no sólo con tecnologías asimiladas al medio social, sino que, en un gran número de las realizaciones más importantes, con sistemas propios de proyecto y construcción.

Como se ha podido observar, la obra pública en México, siempre ha estado presente, para tratar de resolver los problemas que en su momento se generaron, incluyéndose en este segmento, la teoría de Lord Keynes para salvar al capitalismo del gran sisma en que cayó en los años treinta y de los conflictos derivados de los movimientos ondulatorios generados por las dos guerras mundiales, motivos por los cuales, como se estudió en su oportunidad, los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana, buscaron comunicar al país con el objeto de mantenerlo unido y de esta forma comenzar su desarrollo económico basado en la infraestructura básica, que se intentó construir hasta el gobierno del Presidente Díaz Ordaz, asimismo, en virtud del período de estabilidad económica en que se vivió en nuestro país, en los años comprendidos de 1950 a 1974, las obras públicas tenían por objeto el resolver las necesidades internas de nuestro país generando mayor economía y abatiendo el desempleo (utilizando la teoría de Keynes y auspiciadas bajo la influencia del liberalismo).

b.- ANTECEDENTES DEL LIBERALISMO SOCIAL Y SU REPERCUSION EN LAS OBRAS PUBLICAS.

En el período del Presidente Echeverría en el año de 1975, se concertaron una serie de acciones con

el Banco Mundial, contenidas en los Planes de Crecimiento Regional, surgiendo así el primer Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), que desembocó en dos proyectos PIDER adicionales y en un programa más, orientado a la agricultura conocido como el Plan Nacional de Apoyo para Agricultura Temporal (PLANAT) y el Programa para el Desarrollo de Trópicos Húmedos (PRODERITH). Estos proyectos promovieron mejoras en las estructuras, mecanismos y procedimientos administrativos a nivel Federal, Estatal y Municipal, que constituyen el pilar de la planeación y financiamiento de la inversión Federal-Estatal.

Estas acciones se continuaron implementando en la administración del Presidente López Portillo, significativamente, es en este período en donde existió un fracaso muy grande en cuanto a la planeación de las obras se refiere, toda vez que, con la creación del COPLAMAR, (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), se duplicaron las funciones que ya existían con la aplicación de los PIDERS, al crear estructuras paralelas.

No obstante, con la recesión económica que experimenta nuestro país en el año de 1982, nos vemos obligados a cambiar nuestra política económica, instrumentando para ello diversas acciones de gobierno.

Como consecuencia de ello, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, elevó a rango constitucional la planeación y dirección de la economía, por parte del Estado, modificando los Artículos 25 y 26 Constitucionales, instituyendo de esta forma la rectoría económica del Estado.

Como consecuencia de esto, el Artículo 25 en comento establece que:

"... 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 ...".

Esto origina que, "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." (artículo 26 Constitucional).

Bajo este esquema, resulta conveniente señalar que los artículos en cita, son el fundamento de la Ley de Planeación, misma que contiene los siguientes lineamientos:

- 1.- Fija la obligación del Presidente Constitucional, para que dentro de los seis primeros meses de su gobierno, emita el Plan Nacional de Desarrollo, en donde, básicamente establecerá los tópicos a los que se sujetará su período.
- 2.- Exige a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal sujetarse al Plan en comento, para lo cual deberá de emitir su Programa Sectorial, especificando los objetivos, prioridades y políticas que seguirá para cumplir sus objetivos.

- 3.- Los Planes de mérito, entre otras cosas, deben contemplar el fortalecimiento a la Soberanía, la Independencia y la Autodeterminación Nacional en los rubros de política; economía y cultura; buscando la igualdad de los derechos, en la atención y las necesidades básicas de la población y la mejora en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria, sin olvidar **EL RESPETO IRRESTRICTO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS SOCIALES Y POLITICOS.**

Por su parte, el Artículo 115 de la Constitución Federal, dentro de este mismo período sufre una importante reforma facultando a los municipios, para que estos se encarguen de la prestación de determinados servicios públicos y de esta manera, se les faculta tácitamente, para la construcción de obras públicas, que permitan la prestación de los mismos.

c.- LA PLANEACION EN EL LIBERALISMO SOCIAL.

Como una consecuencia a las acciones en comento, surge la tesis del liberalismo social auspiciada en este período de gobierno por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, su política se basa principalmente en el precepto de la "solidaridad", terminología utilizada para definir el nuevo concepto de nacionalismo mexicano, acción cuyo objetivo principal es *"asegurar la viabilidad económica y la estabilidad política en un clima de amplias libertades, como condición indispensable para emprender lo más importante. Esto significa integrar en forma masiva a la población en la vida activa, económica y*

*política de la nación. Dicho sencillamente, se trata de lograr mayor justicia, esta justicia no puede reducirse a un mero esquema redistributivo de transferencia de recursos. El nacionalismo demanda la participación organizada para definir la pobreza misma y emprender la acción común en su contra. La mejor distribución del ingreso y la promoción de la justicia constituyen compromisos irrenunciables del Estado Mexicano. El nacionalismo de la última década del siglo es democrático, participativo, tolerante, defensor de libertades, productivo y promotor de la justicia en la realización del interés nacional".*⁷²

Cabe señalarse que no termina ahí la tesis del liberalismo social, según se desprende de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el actual Presidente de la República estableció la modernización de México, para lo cual se buscaría la *"innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno; conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarte a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; no para desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para dejar de serlo"*.⁷³

⁷² Salinas de Gortari, Tercer Informe de Gobierno, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1991. p. 10.

⁷³ Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988. p. XIII.

Ahora bien, todo lo anterior nos conlleva a explicar el fundamento ideológico en el que se construyen las obras públicas en el México actual, situación que, según se observa en el Plan Nacional de Desarrollo, *"Una de las razones por las que el crecimiento económico debe recuperarse de manera gradual, es que una recuperación súbita pronto se enfrentaría a cuellos de botella o estrangulamientos... . Uno de esos estrangulamientos provendría DE LA INSUFICIENCIA DE INFRAESTRUCTURA ADECUADA. El crecimiento amplio y sostenido de la actividad económica sólo es posible con el crecimiento amplio y sostenido de la INFRAESTRUCTURA".*⁷⁴

Asimismo, *"por problemas derivados de la situación actual, el sector gubernamental ha disminuido su gasto en construcción, con impactos adversos en la provisión de infraestructura, el empleo y la actividad económica".*⁷⁵

En esta virtud, encontramos que la forma de construcción de obras en este período como respuesta al problema citado en líneas anteriores se hará a través de, *"la participación de los demás sectores en obras que la comunidad requiere, y que significarán una inversión rentable para quienes participen", trayendo como objetivo "el fortalecer la colaboración de los sectores con la participación del sector público. De hecho, las obras concesionables son una fracción de las obras por realizar, pero constituirán un factor para cubrir insuficiencias de la inversión pública y una apreciable*

⁷⁴ Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., p. 79.

⁷⁵ Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., p. 80.

oportunidad de coordinación y colaboración entre gobierno y particulares ".⁷⁶

Como último elemento de la planeación, pero primero en importancia en materia de obras públicas, haremos una breve referencia al estudio de Impacto Ambiental que resulta ser el rotor principal de una obra de esta naturaleza.

En efecto, cuando se habla de impacto ambiental, se hace referencia a una acción o actividad que produce una alteración en el ambiente (natural y social) o en algunos de sus componentes.

En este orden de ideas, para que se proceda a la construcción de una obra pública, se necesitan los estudios de impacto ambiental al que nos hemos referido, para el efecto de justificar el motivo que da el carácter de Interés Público a la obra pública.

Es decir, de esta forma se trata de establecer cual es el diseño, trazo, materiales, y demás elementos necesarios para satisfacer las necesidades existentes en la sociedad o en el grupo específico al cual está dirigida la obra de referencia, buscando en todos los casos, minimizar el impacto ambiental que sea factible de generar.

⁷⁶ Ibidem.

B.- PROGRAMACION DE LA OBRA PUBLICA.

Hablar de programación es hacer referencia a la preparación de un programa, es decir, se utiliza en el sentido de elaborar un conjunto o serie de acciones, para integrar un todo de forma sistemática.

Ahora bien, dentro del Título Primero de la Ley de Obras Públicas que actualmente nos rige, la programación de este tipo de construcciones se basa en los siguientes lineamientos:

"Artículo 14.- Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos con base en las políticas, prioridades, objetivos y estimaciones de recursos de la planeación nacional del desarrollo, considerando:

- I. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;*
- II. Las acciones que se han de realizar y los resultados previsibles;*
- III. Los recursos necesarios para su ejecución y la calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de operación, y,*
- IV. Las Unidades responsables de su ejecución.*

Asimismo, los programas y presupuestos deberán de incluir las acciones y recursos, para llevar a cabo el proceso de planeación y de programación y presupuestación de las obras, a que se refiere este capítulo.

Las Dependencias y aquellas entidades cuyos presupuestos se encuentren incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, o que reciban transferencias con cargo a dichos presupuestos, una vez aprobados por los órganos de gobierno, los programas y presupuestos de la obra pública serán enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su examen, aprobación e inclusión, en lo conducente, en el Presupuesto de Egresos correspondiente, a fin de verificar la relación que guarden dichos programas con los objetivos y prioridades del Plan y los programas de desarrollo del país".

C.- PRESUPUESTACION DE LA OBRA PUBLICA.

Como hemos visto, anteriormente al régimen del Presidente Salinas de Gortari, la planeación de las obras públicas en los tres niveles de gobierno se encontraba regulada por los Planes de Crecimiento Regional, por tal motivo, fueron creados los COPLADES (Organismos de Coordinación Estatal).

Ahora bien, la presupuestación de las obras públicas comienza en el año anterior a la fecha en que piensa ejecutarse cuando el COPLADE inicia el proceso a través de sus distintos Comités Sectoriales

(educación, salud, agricultura, infraestructura, etc.), con representantes de todas las Instituciones Sectoriales a nivel Federal y Estatal. Las propuestas del Comité Sectorial se basan en diagnósticos subregionales y reflejan las prioridades expresadas en los Planes de Desarrollo Estatal. El COPLADE formula la primera propuesta. En diciembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remite a todos los gobernadores del territorio nacional, una lista de prioridades nacionales, definiendo la asignación agregada al presupuesto regional y especifica las reglas que deberán seguirse en su formulación final. La distribución por Entidad Federativa se basa en la asignación del año anterior, en la capacidad de implementación demostrada y en una evaluación de las necesidades en su conjunto. Los Programas Sectoriales deberán de ser revisados y aprobados por las Secretarías en cuestión.

Paralelamente a este procedimiento, las distintas Dependencias Sectoriales preparan las evaluaciones de los subproyectos. Finalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados negocian la asignación de la inversión en su conjunto, incluyéndose programas específicos y fuentes de financiamiento. De esta forma, para los meses de febrero-marzo del año en que ha de ejecutarse la obra deberán de estar concluidos.

Es muy importante destacar los convenios que celebran el Gobierno Federal con los Gobiernos Estatales "CUD" (Convenios Unicos de Desarrollo), en donde se especifica el marco legal bajo el cual se administrarán los recursos liberados y el programa de inversión al cual quedará sujeto. Todas las inversiones a las cuales hemos hecho alusión se incluirán en el Programa Operativo Anual (POA).

En este sentido, para que el POA pueda ser aprobado, cada inversión deberá estar aportada por un reporte de evaluación de la Dependencia Sectorial responsable, en el que se pruebe que la inversión cumple los criterios de evaluación. Este proceso debe seguir los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y debe contener una descripción básica del proyecto, la evaluación de los beneficiarios, presupuestos y un plan de financiamiento, un estudio técnico, un estudio de factibilidad y de ingeniería, una valuación económica, un convenio entre la comunidad y la Dependencia que implementa el proyecto, y una evaluación del impacto del medio ambiente.

Para fortalecer las demandas sociales de las comunidades, enfatizar la participación de los beneficiarios e introducir el factor competencia entre los agentes que proporcionan servicios a esas comunidades, se han creado dos canales adicionales de recursos: a) Los Fondos Municipales de Solidaridad (FMS); y b) Los Fondos de Desarrollo para Poblaciones Indígenas (FDPI).

El FMS apoya microproyectos para infraestructura social y comunitaria (específicamente en la rehabilitación y mantenimiento), y programas para cumplir con necesidades básicas y sociales de la comunidad y para fomentar el empleo. Ningún proyecto o programa individual puede exceder de 25,000.00 dólares. El FMS debe financiar la asistencia técnica para la implementación de estos programas. La asistencia técnica la proporcionan las dependencias estatales correspondientes, organizaciones no gubernamentales o firmas privadas. En 1991, cada municipio debió de recibir el equivalente a 200,000.00 dólares. El FMS se vuelve a financiar al gastarse el dinero.

Debido a los problemas peculiares que presentan las comunidades indígenas en virtud de los lineamientos de su cultura, éstas deben beneficiarse con los programas de inversión a los que ya nos hemos referido, sin embargo, para evitar el desvío de recursos por los caciques y otros grupos tradicionales de poder, se han creado fondos especiales en los últimos diez años destinados a las comunidades indígenas y manejados por el Instituto Nacional Indigenista (INI), que mantiene una red de especialistas trabajando con las comunidades nativas.

Se han fortalecido y ampliado los Fondos de Desarrollo para las Poblaciones Indígenas, siguiendo reglas similares a las de los FMS. Ellos proporcionan capital recuperable a comunidades indígenas, ejidos, cooperativas y asociaciones civiles, para la producción local y el desarrollo de actividades. Cada fondo está controlado por un consejo de administración compuesto de representantes de las comunidades y organizaciones de indígenas participantes. El centro coordinador indigenista INI regional y otras dependencias que cooperan con el INI, proporcionarán asistencia técnica. Para el ejercicio de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comprometió 185,000.00 dólares para un fondo de desarrollo, existen 44 fondos administrados en los cuatro subproyectos del proyecto inicial. Las normas acordadas entre el INI y la SHCP permitirán que cerca del 10% de estos fondos sean utilizados para la asistencia técnica y un 5% para el apoyo en el diseño del proyecto; el resto se utilizará para financiar proyectos sociales y productivos.

D.- EJECUCION DE LA OBRA PUBLICA.

Una vez acaecido lo anterior, las Entidades de Derecho Público encargadas de la realización de la obra, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Federal de la República y el Capítulo IV de la ley de obras públicas que actualmente nos rige, tienen dos opciones para el efecto de que se ejecute materialmente la obra, esto es, por administración directa o por licitación pública (concurso entre particulares, que se sujeta a las diversas reglas que para tal efecto establece la ley de obras públicas), dependiendo de diversos factores citando como ejemplo: el monto total de la obra pública.

Sin embargo, dentro de la presente Administración según se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *"... se propiciará la participación de los particulares mediante la figura de la concesión, en los términos en que la ley lo permite. Asimismo se promoverá la construcción de la obra pública con financiamiento privado... . De hecho, las obras concesionables son una fracción de las obras por realizar, pero constituirán un factor para cubrir insuficiencias de la inversión pública y una apreciable oportunidad de coordinación y colaboración entre gobierno y particulares..."*⁷⁷

En esta virtud, una vez liberados los recursos en la forma y términos ya analizados, las autoridades en comento, antes de iniciar el trámite relativo a la concesión analizada en líneas anteriores, deberá de instrumentar todas las acciones necesarias tendientes a la ejecución física de la obra para el efecto de que, al adjudicar ésta a los particulares, comiencen los trabajos sobre predios que sean propiedad del Estado. Sin embargo, como una consecuencia al excesivo aparato burocrático existente en nuestro país, la mayor parte de las veces, los trámites no avanzan a la velocidad prevista y esto origina,

⁷⁷ Salinas de Gortari, Carlos, op. cit., p. 80.

principalmente en la gestiones de expropiación, que la misma se vea rezagada, circunstancia que, aunada a las presiones que se ejercen a la autoridad encargada de la ejecución de la obra, ésta inicia el procedimiento de licitación pública, en una forma prematura, propiciando que, las empresas adjudicatarias del concurso, dada su naturaleza análoga, principien a trabajar de inmediato en la construcción de la obra, originando en muchos casos que se afecte al particular en su propiedad o posesión de forma ilegal, iniciándose de esta forma los cimientos de obras que en algunos casos son tan grandes como presas, puentes, carreteras o pasos a desnivel que, al término del juicio de garantías, el particular se encontrará que es prácticamente imposible el que se le restituya su predio en la forma en que este se encontraba con anterioridad.

III.- LA OBRA PUBLICA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Como una consecuencia a la Rectoría Económica del Estado y de la Planeación que éste lleva a cabo, surge la necesidad de establecer los parámetros suficientes para determinar las directrices sobre las cuales se instrumentan las acciones para el beneficio de toda la Nación.

Así mismo, conforme a lo señalado por el artículo 27 de la Constitución en su párrafo tercero, *"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa*

de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, A EFECTO DE EJECUTAR OBRAS PUBLICAS ...".

Ahora bien, según se desprende del artículo que antecede en relación a los artículos 25 y 26 Constitucionales, todas las acciones de gobierno deben encontrarse unificadas para el efecto de establecer un crecimiento democráticamente organizado, sin afectar los recursos naturales y beneficiar al mayor número de habitantes.

En tal virtud, existe toda una serie de ordenamientos jurídicos que tienden a regular ésta situación. No obstante, es muy importante establecer la regulación de la propiedad en México, toda vez que, de la muy especial forma en que se ha realizado en nuestro país, encontramos los diversos modelos para encuadrar el desarrollo de nuestro Estado, sometiendo el Interés Personal al Interés Público.

A.- CONCEPTO DE PROPIEDAD.

Según la Enciclopedia Jurídica OMEBA, *"La palabra propiedad proviene de la latina "propietas", que a su vez se deriva de "prope", cerca, indicando en su acepción más general una idea de*

*proximidad y adherencia entre las cosas. De ahí que en un sentido jurídico-económico, la propiedad represente la relación de dependencia en que se encuentra el hombre, respecto de las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades".*⁷²

Por su parte, Guillermo Cabanellas, nos indica que *"En general, la propiedad, es cuanto nos pertenece o es propio, sea su índole material o no, y jurídica o no, de otra especie. Por antonomasia, la facultad de gozar y disponer ampliamente de una cosa. Más perceptiblemente, el objeto de ese dominio o derecho".*⁷³

B.- PROPIEDAD ORIGINARIA.

Hablar de propiedad originaria, es hablar del triunfo supremo de la Revolución de 1910 consolidado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, conforme a los sucesos acaecidos en nuestro devenir histórico, el Pueblo de México nunca gozó de una regulación equitativa de la propiedad, originando con esto el exceso de desigualdades sociales.

⁷² Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Ed. Driakill, S.A., 2a. edición, Argentina, 1980. pp. 450 y 451.

⁷³ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Ed. Heliana, 1954. p. 462.

Es por ello, que el actual artículo 27 Constitucional nos dice: *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional CORRESPONDE ORIGINARIAMENTE A LA NACION, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada ..."*.

Ahora bien, entrando a la exégesis del precepto que nos ocupa y con el objeto de entender lo que significa la propiedad originaria, haremos referencia a diversas teorías que tratan de esclarecer dicha circunstancia, basándonos para tales efectos en el estudio que sobre las mismas hace el Maestro Jorge Madrazo ⁸⁰ quien nos indica que: *"El primer párrafo del artículo 27 es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de la propiedad, ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial y existen no menos de cinco tendencias interpretativas. Una de ellas conocida como LA TEORIA PATRIMONIALISTA DEL ESTADO, considera que la nación mexicana al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la bula intercoetera de Alejandro VI, en 1493.*

Otra teoría considera que la propiedad originaria de la que habla el primer párrafo del artículo 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento esencial e inseparable de la naturaleza de ésta.

⁸⁰ Madrazo, Jorge, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM, México, 1985. pp. 73 y 74.

Una tercera teoría asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y consecuentemente considera que en este primer párrafo se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

Alguna otra teoría entiende que el primer párrafo del artículo 27, resulta de la combinación de la teoría propiedad-función social y la teoría de los fines del Estado.

Un importante sector de la doctrina reconoce en la propiedad originaria postulada por este primer párrafo un derecho nuevo y singular; no sólo un dominio inminente como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede desplazar la propiedad privada convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación".

Como puede observarse, el análisis más contundente en cuanto a la interpretación de este precepto, nos lleva a adherirnos a lo expresado en líneas anteriores por el Maestro Madrazo, concluyendo de esta forma que la propiedad originaria consiste "no sólo en un dominio eminente como en el siglo pasado, sino uno más concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación".⁴¹

En este orden de ideas, resulta procedente analizar los diversos tipos de propiedad que se derivan de

⁴¹ *Ibidem.*

la propiedad originaria, mismos que son:

n.- PROPIEDAD PUBLICA.

Según el Tratadista Diego Valadés, *"La propiedad pública se regula por los párrafos 4o. a 8o. y por las fracciones I y VI del Artículo 27 Constitucional. Esta propiedad se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o patrimonio del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la Federación, de las Entidades Federativas, el Departamento del Distrito Federal, de los Municipios y de las Entidades Paraestatales".*²

Es necesario recordar que la Ley General de Bienes Nacionales, en su Artículo 1o. nos hace especial referencia a la forma en que se divide la propiedad pública, señalando que existen los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado de la Federación, los primeros se encuentran enlistados en el Artículo 2o. y los últimos en el Artículo 3o.

Es importante indicar que, *"Los bienes del dominio público, entre los que se encuentran los señalados en los párrafos 4o., 5o. y 8o. del Artículo 27, están sujetos a un régimen jurídico excepcional establecido por el referido precepto constitucional y diversas leyes, como la Ley de*

² Valadés, Diego, y otros, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impresos Chávez, S.A. de C.V., 3a. edición, México, 1992, p. 125.

Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, la Ley Forestal, Ley de Vías Generales de Comunicación y otros ordenamientos de carácter administrativo".⁴³

De acuerdo con este régimen, entre otras características, tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de gravámenes o derechos reales y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales. Su uso, aprovechamiento y explotación por los particulares requiere de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, debiendo señalar que la propia Constitución excluye expresamente los bienes no susceptibles de ser concesionados. Conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles, sin embargo, el dominio o el uso de estos bienes es transmisible para atender necesidades sociales para destinarlos a servicios públicos de los Estados o Municipios.

El Artículo 27 al indicar que estos bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la nación no hace referencia exclusiva al dominio eminente que el Estado tiene sobre ellos sino que, además, éste, *"tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún mas perfecta, más protegida y enérgica"*.⁴⁴

El propio Artículo en comento nos hace especial referencia a la propiedad que tiene la nación en torno al subsuelo y a todo lo que se encuentre dentro de él, específicamente nos referimos a las substancias

⁴³ Valadés, Diego, op. cit., p. 126.

⁴⁴ Ibidem.

mineras y petroleras que fueron la base fundamental de los movimientos del siglo pasado.

De igual forma, en relación a los principios fundamentales del Artículo 27 (Dominio directo de la nación sobre todas las sustancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujetan a régimen de concesión la explotación de tales sustancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación), el Maestro Noriega Cantú, citando a su vez a Jorge Madrazo nos dice que, *"En cuanto al primero de los principios, debe recordarse que por dominio directo no debe entenderse sólo el dominio radical que existió en la colonia, ni sólo el dominio eminente, que se limita a la capacidad del Estado para legislar sobre la materia, ni es un dominio semejante, al que se conserva el dueño de la enfiteusis sino que el dominio directo, además de englobar todas las características constituye una propiedad perfecta protegida por los derechos de inalienabilidad e imprescriptibilidad. En cuanto al segundo de los principios, aplicable sólo al suelo minero, debe quedar claro que la concesión no transmite derechos de propiedad sobre la mina, sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes".*⁸⁵

En materia de aguas, los párrafos 5o. y 6o. en relación con el párrafo 1o. de este artículo establecen el régimen fundamental de las aguas propiedad de la nación que, si bien le pertenecen originariamente *"No son susceptibles de constituir propiedad privada por contar con las ya mencionadas características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. La explotación, uso y aprovechamiento de*

⁸⁵ Noriega Cantú, Alfonso, Los Derechos Sociales. Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. UNAM, México, 1988. p. 121.

estas aguas por los particulares requieren concesión del Ejecutivo Federal, sujeta a determinados requisitos y condiciones, pero si se trata de la generación de energía eléctrica destinada al servicio público, corresponde exclusivamente a la nación dicha explotación. Las aguas de propiedad nacional, debe entenderse, corresponden a la Federación con el carácter de bienes del dominio público. El párrafo 5o. no alude a las aguas del dominio privado de la Federación, que al igual que las que son propiedad de los Estados, Municipios y particulares, son las aguas que corren o se encuentran en tierras propiedad de los mismos, distintas a las que enumera el propio párrafo 5o. En el espíritu de todo el Artículo 27 Constitucional se encuentra el concepto de aguas de propiedad social, que son aquellas que por las vías de restitución o dotación se entregan en propiedad de los núcleos de población ejidal o comunal. Esta afectación de las aguas nacionales no transmite sin embargo, la propiedad al núcleo de población; lo que en realidad se produce es una concesión de las mismas".³⁶

b.- PROPIEDAD PRIVADA.

La propiedad privada es la base de todos los sistemas capitalistas, sin embargo, aún cuando se piense que nuestra Constitución es eminentemente social, el gran alcance técnico-jurídico-sociológico de sus creadores se ve reflejado al innovar en ésta, todo un mecanismo de seguridad y protección para los diversos sectores de la población que conforman la sociedad mexicana.

³⁶ Madrazo Jorge y otros, op. cit., p. 74.

Según el maestro Jorge Madrazo, *"la propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27, se expresa en términos totalmente distintos a los que habla sido el constitucionalismo decimonónico. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleón y reconciéndola como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo".*⁸⁷

En efecto, como se recordará de la exégesis del concepto de propiedad originaria, la Nación es la propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, concomitantemente nace la garantía individual de propiedad QUE NO PUEDE SER AFECTADA A LOS PARTICULARES SIN CUMPLIRSE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LOS ARTICULOS 14 y 16 CONSTITUCIONALES.

Estableciéndose así que la propiedad privada está sujeta al interés público y al beneficio social, por tanto, el Estado, válidamente puede retomar en propiedad las tierras y aguas que constituyó en propiedad privada, mediante la expropiación, figura que se estudiará detenidamente en el inciso siguiente.

Sin embargo, acorde al significado trascendental de los dos conceptos arriba indicados, el Estado, dentro de sus facultades Constitucionales se encuentra autorizado, para imponer las modalidades que

⁸⁷ Madrazo, Jorge, op. cit., pp. 74 y 75.

considere pertinentes a la propiedad privada, para beneficio colectivo.

Ahora bien, ¿qué significa la imposición de modalidades dictadas por el interés público?. A este respecto, el Maestro Noriega, nos indica que "las modalidades de la propiedad privada constituyen el factor substancial que determina el modo de ser de la propiedad privada en México", y a continuación establece que *"La Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia firme ha declarado que: "por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho". De esta forma, los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en la extinción parcial de los atributos del propietario, así, por virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, éste (refiriéndose al particular), no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho".*¹¹

Con la importante reforma que se hizo al artículo 27 Constitucional, el 28 de enero del año próximo pasado, la certeza en la tenencia de la tierra también se hace extensiva a la pequeña propiedad, al quedar derogada la fracción XIV, se elimina el requisito del certificado de inafectabilidad, para promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria que en forma ilegal se haga de tierras o aguas. Esto implica que el pequeño propietario, además de los recursos ordinarios que contemple la ley, puede interponer el Juicio de garantías contra las resoluciones ilegales de restitución de tierras y aguas, cuyo trámite se realizará conforme al procedimiento que contemple la ley

¹¹ Ibidem.

reglamentaria, según dispone la fracción VII. Asimismo, ya no se requiere del certificado de inafectabilidad, para que una pequeña propiedad siga siendo considerada como tal cuando, por mejoras en la calidad de las tierras se rebasen los máximos señalados en la fracción XV, siempre que se rednan los requisitos que señale la ley.

Con el propósito de lograr la capitalización del campo, se modificaron las fracciones IV y VI. La primera regula la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones, y la segunda suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces. Si bien se permite a las sociedades por acciones participar en la propiedad y en la producción rural, el nuevo texto constitucional tiene especial cuidado de evitar latifundios encubiertos, por lo que establece el límite máximo de tierras que puedan tener en propiedad dichas sociedades, quedando los socios también sujetos a los límites de la pequeña propiedad. Todo ello sujeto a los medios de registro y control que establezca la ley.

Mención aparte merecen las reformas a las fracciones II y III, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, acorde con la modificación del artículo 130 constitucional, que instituye la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas, las referidas fracciones les otorgan capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

Con las modificaciones a la fracción III queda sujeta la adquisición de bienes raíces por las

instituciones de beneficencia a lo que determine la ley reglamentaria correspondiente.

c.- PROPIEDAD SOCIAL.

En cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27, ésta se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades.

En primer término el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.

El patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zonas de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

En cuanto a las tierras de cultivo, éstas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población. De acuerdo con la fracción X del artículo 27, la unidad individual de dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o de sus equivalentes en otras clases de tierras.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.

El artículo 27, regula la propiedad social en el párrafo 3o. y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX. Asimismo este tipo de propiedad es protegida por: la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, parcialmente la Ley de Fomento Agropecuario y otras disposiciones legales, por lo que, como consecuencia de la reforma constitucional de 1992, estamos ante la configuración de un nuevo marco normativo secundario en materia agraria.

Las diversas reformas de que ha sido objeto el artículo 27 constitucional se hicieron en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. Estas últimas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 6 y 28 de enero.

Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, la reforma de 1992 puso fin al reparto agrario. En la respectiva exposición de motivos se menciona que dicho reparto era necesario y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar.

En la actualidad, se afirma en el mencionado documento, *"ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación, por lo que el trámite de solicitudes que no pueden atenderse genera incertidumbre, crea falsas expectativas, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, produce una mayor pulverización del minifundio y con todo ello descende la productividad y los ingresos de los campesinos. Por eso, se propuso y fue aprobada la modificación del párrafo 3o. y la fracción XV, y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, preceptos que contenían la reglamentación del reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación".*⁹⁹

Por lo que toca al fortalecimiento de la vida ejidal y comunal, el primer párrafo de la fracción VII modificada reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. Con ello, tal como se anuncia en la exposición de motivos, se confirma al ejido y a la comunidad como forma de propiedad.

Dada su característica de propiedad social, *"el Estado mexicano, de acuerdo con la referida exposición, no renuncia a la protección de los intereses de ejidatarios y comuneros, y por tal motivo la nueva fracción VII establece una serie de medidas tendientes a lograr ese propósito. De tal forma, proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas; asimismo, reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra, y los faculta para decidir sobre las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos*

⁹⁹ Valadés, Diego, op. cit., pp. 128 y 129.

productivos ⁹⁰.

C.- LA FIGURA DE LA EXPROPIACION, COMO UNICO MEDIO PARA LIMITAR LA GARANTIA DE PROPIEDAD.

Conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 27 Constitucional, "**Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización**".

Ahora bien, hemos analizado nuestro régimen Constitucional de propiedad, motivo por el cual, y atendiendo a la naturaleza social de la propiedad, podemos establecer que **la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público** (tercer párrafo del artículo en cita), lo cual conduce a señalar que el Estado tiene la facultad de retirar el derecho de propiedad que ha transferido al particular. Sin embargo, para evitar que esta situación se convierta en un acto arbitrario, surge la figura de la expropiación como único medio para llevar a cabo dicha privación.

Es válido definir esta figura como *"una composición de factores y no un conflicto entre los derechos públicos y privados; es la armonización de ambos de manera que las necesidades públicas puedan quedar satisfechas sin lesionar otra necesidad pública, como es la de respetar la propiedad, y los*

⁹⁰ Ibidem.

patrimonios privados"⁹¹, quedando perfectamente delimitada la única forma en que el Estado puede volver a retomar la propiedad transferida al particular sin que se afecte sus garantías individuales.

No obstante lo anterior, existen algunos conceptos que, dada su subjetividad, es pertinente analizar para el efecto de evitar arbitrariedades por parte de las Autoridades, como lo es la utilidad pública, que según el Maestro Fernández del Castillo,⁹² para su existencia se requieren los siguientes elementos:

- 1.- *Una necesidad pública que debe ser satisfecha.*
- 2.- *Un objeto considerado como capaz de satisfacer esa necesidad.*
- 3.- *El posible destino en concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.*

Es importante destacar que *"la necesidad pública es un estado general de desagrado, un malestar que desaparece aplicando a ella el satisfactor correspondiente"*.⁹³

Asimismo *"la utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal o colectiva que sólo puede*

⁹¹ Fernández del Castillo, Germán, *La Propiedad y la Expropiación*, Escuela Libre de Derecho, 2a. edición, México, 1987, p. 73.

⁹² Cfr. Fernández del Castillo, Germán, *op. cit.*, p. 75.

⁹³ *Ibidem.*

ser resuelta mediante el acto expropiatorio."⁸⁴

En este punto, es válido expresar que *"la utilidad que da lugar a la expropiación es únicamente la de los bienes, en cuanto sean capaces de cubrir la correspondiente necesidad"*.⁸⁵

Todo lo anterior nos permite señalar que no es lo mismo necesidad pública que necesidad del Estado, aún cuando ambas puedan coincidir.

En efecto, el Estado por el sólo hecho de serlo responde a una necesidad pública de gobierno, pero para ello, al igual que todas las personas morales necesitan de diversos elementos para su funcionamiento (a título de ejemplo podemos citar vehículos, mobiliario de oficina, personal administrativo, etc.), sin que esto constituya una necesidad pública, toda vez que estos elementos materiales quedan fuera de su organización, por tanto la diferencia estriba en que una necesidad de Estado es para su propia función como tal y la necesidad pública es la que radica en el pueblo que es el sujeto pasivo de la necesidad, es el que le da su carácter de pública.

Ahora bien, ¿cómo nace la necesidad pública?, según el Maestro Germán Fernández, ésta surge cuando *"hay necesidades que ellos (refiriéndose a los particulares) por su esfuerzo aislado no pueden satisfacer, ni tampoco por un esfuerzo común obtenido por medios privados, y entonces es cuando*

⁸⁴ Noriega Cantú, Alfonso, op. cit., p. 117.

⁸⁵ *Ibidem*.

el Estado ocurre a satisfacer las necesidades públicas por medio de servicios públicos para los cuales requiere de ciertos bienes"⁶⁶, por lo que toda expropiación tendrá por objeto adquirir un bien en específico a través del cual se va a dar satisfacción a la necesidad pública existente.

Ahora bien, hasta este punto hemos hablado de la utilidad pública, pero ¿tal concepto es sinónimo del interés público del que nos habla la Constitución en diversos artículos como el 107 en relación a la suspensión del acto reclamado?

De acuerdo a lo manifestado por el doctrinario en cita, *"El interés público tiene simplemente una diferencia de grado con la necesidad pública: cuando el interés público es intenso, de manera que ocasione un malestar general, podemos decir que es una necesidad pública; cuando ésta produce un malestar tolerable, que no reclama una atención inmediata, entonces propiamente hay un interés público; sin embargo ámbos términos en algunas ocasiones se emplean como sinónimos pero tendiendo a significar con la expresión interés público, la molestia que se satisface con bienes, por lo mismo, el interés público se diferencia de la utilidad pública en que ésta va dirigida a satisfacer dicho interés"*.⁶⁷

Concomitantemente con los razonamientos anteriores, existe un tercer interés dentro de nuestra legislación que se encuadra en la Ley de Amparo y se denomina Interés Social, a este respecto el

⁶⁶ Fernández del Castillo, Germán, op. cit., p. 78.

⁶⁷ Fernández del Castillo, Germán, op. cit., pp. 80 y 81.

Maestro Fernández nos dice *"Interés social, es en el sentido de interés por la clase obrera, no es sinónimo de necesidad pública, pero ese interés considerado en concreto puede constituir en concreto una necesidad pública; todo depende de que el interés no satisfecho ocasione un malestar general del público, y no solamente del grupo interesado pues éste no es sino una fracción del pueblo o sociedad"*.⁹⁸

El haber hecho referencia a las expresiones de Utilidad Pública, Necesidad Pública, Necesidad de Estado, Interés Público é Interés Social dentro de este capítulo, tiene como objetivo fundamental el tratar de esclarecer cuando, si bien es cierto que la Nación detenta la propiedad originaria y tiene el derecho de transferirla a los particulares, también lo es que, solamente puede realizar la privación de este derecho para satisfacer una necesidad pública con la figura de la expropiación, debiendo tener presente esta situación para que, al entrar al estudio relativo del incidente de suspensión del juicio de amparo, se observen las fallas procedimentales y los errores contundentes que se han ejecutado en contra de un particular protegidos en la sinonimia de mérito que no ha sido comprendida a cabalidad, toda vez que no existe una definición objetiva de los mismos y todo queda en la discrecionalidad de quien lo aplica, siendo válido mencionar en este punto que, el instrumento jurídico aplicable (ley de expropiación), *"no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las causas de utilidad pública, por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social"*.⁹⁹

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Noriega Cantú, Alfonso, op. cit., p. 117.

Como una forma equitativa que debe privar en todo Estado de Derecho, la figura de la expropiación tiene un carácter mediador, es por ello que, de forma paralela a la privación de la garantía de propiedad, surge el derecho del particular de reclamar la indemnización correspondiente.

No obstante, en la actualidad, existen graves conflictos derivados de esta figura toda vez que la Constitución establece que la expropiación deberá ser mediante indemnización, situación que, al no señalar un plazo para el pago de ésta, deja en manos de la ley reglamentaria la atención a este problema.

Ahora bien, ¿cómo se ha interpretado esta expresión?, de forma sucinta el Maestro Jorge Madrazo, nos señala que *"La expresión mediante, indica que la expropiación debe ser forzosa y debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede. Los artículos 19 y 20 de la Ley de expropiación señalan un plazo máximo de 10 años para pagar la indemnización"*.¹⁰⁰

Es válido recordar que *"en el acto expropiatorio la participación del órgano legislativo se concreta a la expedición de la Ley en donde se establezcan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. El Ejecutivo dicta el acto expropiatorio fijando el monto y plazo, para el pago de la indemnización. El Poder Judicial sólo puede intervenir en el acto expropiatorio, para determinar el valor del bien expropiado, cuando dicho bien hubiese tenido un aumento o*

¹⁰⁰ Madrazo, Jorge, op. cit., p. 75.

decremento en su valor por mejorías o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal. Esta intervención judicial es independiente de la que surgiera por la interposición del juicio de amparo".¹⁰¹

¹⁰¹ Noriega Cantú, Alfonso, op. cit., pp. 118 y 119.

CAPITULO TERCERO

EL JUICIO DE AMPARO Y LA OBRA PUBLICA.

Como pudo observarse en el capítulo anterior, las obras públicas en México, representan un medio vital, para la satisfacción de necesidades colectivas, sin embargo, dada la complejidad de las mismas, desde su planeación hasta su conclusión o terminación, siempre existe, en la generalidad de los casos, la posibilidad de que, en toda construcción pública de infraestructura mayor, se lleguen a afectar bienes muebles e inmuebles de particulares, durante la ejecución material de la misma que no fueron expropiados o adquiridos legalmente por parte del Estado.

En esa virtud, el presente capítulo tendrá por objeto, ilustrar algunos de los problemas que resultan, del litigio constitucional, así como la diversa problemática que nace del conflicto de intereses: público y privado, hasta llegar a las características de la sentencia definitiva, que en la mayoría de los casos en este tipo de actos, amparan y protegen al particular en contra del indebido actuar de la autoridad.

I.- PROCEDENCIA.

La viabilidad del Juicio de Garantías dentro de este trabajo de investigación, se circunscribe a la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION RESOLVERAN TODA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE:

- I.- POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD QUE VIOLE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; ...".**

Asimismo, la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución en comento, en el Título Segundo, Capítulo Primero, establece al respecto, que la vía a intentar es el juicio de amparo indirecto, solicitando la protección de la Justicia de la Unión. Concomitantemente, el quejoso, podrá pedir la suspensión del acto reclamado al Juez de Distrito, que es la Autoridad Judicial que conoce de este juicio y de esta forma detener el avance de los actos de la autoridad en contra de sus garantías, hasta en tanto se resuelva la Contienda Constitucional.

II.- CLASIFICACION DEL ACTO RECLAMADO.

De conformidad con los criterios clasificatorios que sobre los mismos establecen, tanto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Doctrina General del Amparo, el acto que se reclama presenta

diversas modalidades, toda vez que éste, pertenece a:

A.- ACTOS DE AUTORIDADES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

Conforme a lo señalado en el Capítulo que antecede, las órdenes para la construcción de una obra pública, emanan en la mayoría de las veces, de Entidades de Derecho Público, mismas que, dependiendo de su grado de intervención pueden ser Federales, Estatales o Municipales.

Por ello, el Maestro Góngora Pimentel, en la especie, comenta: *"El Juicio de Amparo es procedente contra todos los actos de Autoridad, sin tomar en cuenta su jerarquía o poder, siempre y cuando se encuentren dentro de alguna de las hipótesis que establece el artículo 103 Constitucional... . Los actos de las Autoridades Federales o Estatales, son susceptibles de reclamarse a través del Juicio de Amparo y de suspenderse en los términos que la Ley establece, siempre y cuando sean violatorios de Garantías Individuales"*.¹⁰²

B.- ACTOS DE PARTICULARES.

Como se recordará, la ejecución material de las obras públicas, que se efectúan por concurso o licitación, tienen por objeto la construcción de éstas, por conducto de particulares.

¹⁰² Góngora Pimentel, Genaro David, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo en Materia Administrativa, Ed. Porrúa, 3a. edición, México, 1990. pp. 111 y 112.

Ahora bien, ¿es procedente el Juicio de Garantías en contra de este tipo de actos?, al respecto, la H. Suprema Corte de Justicia ha establecido:

*"El término autoridades, para los efectos del Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la Fuerza Pública, en circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de actuar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".*¹⁰³

Y posteriormente, al referirse al caso específico de los particulares expresó:

*"ACTOS DE PARTICULARES IMPROCEDENCIA. No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades, que se estimen violatorios de la Constitución".*¹⁰⁴

Asimismo en lo tocante a la suspensión del acto reclamado, ha indicado que:

"ACTOS DE PARTICULARES. SUSPENSION IMPROCEDENTE. No pueden dar materia

¹⁰³ Índice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, 2a. parte, Salas y Tesas Comunes, tesis jurisprudencial 300. p. 519.

¹⁰⁴ Índice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Octava Parte, Pleno y Salas. Tesis Jurisprudencial 14. p. 32.

para la suspensión".¹⁰⁵

Es necesario señalar que en la actualidad, nuestro máximo Tribunal, ha mantenido su criterio para el estudio de actos de particulares, que afecten garantías individuales, motivo por el cual *"los actos de particulares no pueden ser objeto de la queja establecida por la ley de amparo, sino de los procedimientos que señalan las leyes locales"*¹⁰⁶, con lo que concluimos que el Poder Judicial de la Federación es incompetente, para resolver sobre este tipo de situaciones.

No obstante, en relación al incidente de suspensión, la Suprema Corte de Justicia ha modificado su criterio, como se puede apreciar en la resolución del juicio promovido por Muriedas Vda. de Zavala, Manuela y Coags., en donde indicó: *"El hecho de que el cumplimiento de un acuerdo y sus efectos, reclamados en amparo, estén a cargo de un particular, no significa que la suspensión que se conceda en contra de ellos, origine un desvío del amparo hacia el enjuiciamiento Constitucional de actos que no son de autoridad sino de particulares, pues si estos obran, lo hacen en virtud de la autoridad de donde viene la causa directa, y esta circunstancia en modo alguno impide que en el juicio principal se examine la constitucionalidad del acto gestor, ni menos implica que sean actos de particulares, el objeto del juicio, ya que de no tener su fuente directa en los actos de las autoridades responsables, caerían al afectar a otro particular, no en la esfera del amparo, sino en*

¹⁰⁵ Véase el Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Octava Parte, Pizarro y Salas, Tesis Jurisprudencial 15, p. 33.

¹⁰⁶ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XV, p. 918, criterio vertido al resolver el juicio promovido por Idelfonso Fernández.

otras jurisdicciones".¹⁰⁷

En este orden de ideas, se puede concluir que, para los efectos de la suspensión, los actos de particulares sí pueden analizarse y suspenderse, en su caso.

Al respecto y por existir la doble personalidad del Estado, es válido formular la siguiente pregunta: ¿Los organismos que integran la Administración Pública Paraestatal son Entes de Derecho Público o Entidades de Derecho Privado?

Como ya lo hemos estudiado, para el incidente de suspensión, en nada puede afectar su naturaleza jurídica, pero ¿se podrá conceder la protección de la Unión en contra de sus actos?

Interesante planteamiento hemos citado, toda vez que, tanto para el Poder Judicial Federal; como para la Doctrina Mexicana del Amparo, estos organismos se consideran como Entes de Derecho Privado¹⁰⁸, sujetos por lo tanto a este régimen, motivo por el cual no es procedente el Juicio de Garantías.

No obstante, existe un solo grado de excepción, para los Organismos Descentralizados en donde se les considera autoridades para los efectos del juicio de garantías y es "*Cuando un Organismo descentralizado actúe como organismo fiscal autónomo. Pero, ¡ Atención!, solamente en esos casos,*

¹⁰⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XCV. p. 2087

¹⁰⁸ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., pp. 1 21.

*no en sus demás actuaciones, por lo que no podrán los gobernados promover juicio de garantías... #.*¹⁰⁹

Ahora bien, para el caso de la obra pública, existe un gran número de entidades paraestatales que construyen obras de esta naturaleza como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional Del Agua, PEMEX, ASA, CAPUFE, TELECOM y SERVIMET, por citar algunos de ellos. Sin embargo, si bien es cierto, que tales organismos, tienen patrimonio y personalidad jurídica propios, motivo por el cual se considera, que son entes que carecen de la facultad de imperio, y por ende, se les da el mismo tratamiento que a los particulares, cabe señalar el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo administrativo en revisión, No. 3996/1934, promovido por Campos Otero Julia, en donde resolvió lo siguiente:

*"A juicio de la Sala, deben precisarse aún más estos conceptos, encontrándose que el criterio de que debe servir de norma para definir en qué casos se está EN PRESENCIA DE UN ACTO DE AUTORIDAD, deberá referirse A LA NATURALEZA MISMA DE ESOS ACTOS, los que pueden ser, según la doctrina antes expresada, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución con esa misma característica, provenientes, unos y otros, de ORGANOS DEL ESTADO, DENTRO O FUERA DE LAS ORBITAS DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES".*¹¹⁰

¹⁰⁹ Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., p. 12.

¹¹⁰ Suplemento Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXV, pp. 5033 a 5040.

Es decir, con este argumento se denota el avance que paso ha paso a conquistado la Jurisprudencia de la Suprema Corte, para modernizar el juicio de amparo, traspasando los umbrales de los conceptos clásicos, para identificar a las autoridades responsables, estableciendo la facultad de juzgar de acuerdo a la naturaleza del acto, y de los Organos del Estado, dentro o fuera de sus atribuciones legales, CON INDEPENDENCIA DEL GRADO DE DETENTACION DE LA FACULTAD DE IMPERIO.

C.- ACTOS CONSUMADOS DE UN MODO REPARABLE Y/O ACTOS CONTINUADOS (DE TRACTO SUCESIVO).

"LOS ACTOS CONSUMADOS DE UN MODO REPARABLE son aquéllos que pueden repararse por medio del juicio constitucional, cuyo objeto es precisamente volver las cosas al estado que tenían antes de la violación reclamada" ¹¹¹. Haciendo notar que en contra de dicho tipo de actos no procede la suspensión, toda vez que la Tesis Jurisprudencial No. 173, visible a fojas 30 del Ultimo Apéndice, Tomo Común al Pleno y a las Salas establece **"ACTOS CONSUMADOS SUSPENSION IMPROCEDENTE"**.¹¹²

Los actos de tracto sucesivo son: *"los que no se consuman por su sola emisión, sino que se desarrollan en diferentes etapas sucesivas convergentes, hacia un fin determinado. El acto*

¹¹¹ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Octava Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 12, p. 28.

¹¹² *Ibidem*.

continuado, también suele denominarse acto de tracto sucesivo, que se traduce en diversos actos específicos ligados entre sí por la citada finalidad. Tratándose de la suspensión en los juicios de amparo, esta medida cautelar es procedente respecto de los actos continuados en cuanto que paraliza el desarrollo de los mismos, evitando la realización de los actos específicos futuros al través de los cuales, dicha finalidad se puede lograr" ¹¹³. Por el contrario, en contra de estos, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido "**ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman**".¹¹⁴

Ahora bien, cuando se trata de la construcción de una obra pública, se pueden presentar dos vertientes: a) que estemos en presencia de un acto que tenga el carácter de consumado, cuando el quejoso tiene conocimiento de éste una vez que el mismo haya concluido, o, b) que al momento en que se inicie, el agraviado se entere de éste, el acto en comento, comience su existencia, se prolongue en el devenir histórico y culmine, durante o después de concluido el juicio de garantías.

Ahora bien, y atendiendo a lo ordenado por la ley de amparo en su artículo 21, el término para demandar a la autoridad responsable en esta vía será de quince días contados "desde el día siguiente

¹¹³ Burgos Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, 2a. edición, México, 1989 p. 16.

¹¹⁴ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Octava Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 16.

al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, o bien, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos".

Dada la naturaleza del acto está sujeta a la convergencia entre el desenvolvimiento del mismo a través del tiempo, con el conocimiento de este por parte del quejoso. Además, la substancia jurídica del acto reclamado podrá variar con la figura de la suspensión, toda vez que, si ésta se concede, dará lugar, en la mayoría de los casos, a que el acto no se consume; por el contrario, si dicha medida cautelar no se otorga, podrá presentarse el caso en que el acto concluya en forma definitiva.

III.- PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN EN EL DESARROLLO DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.

Conforme a la naturaleza intrínseca del amparo indirecto o bi-instancial, tal controversia obliga a tramitar dos expedientes, que corren por cuerdas separadas; el incidente de suspensión y el juicio principal.

Debido a la vastedad de conflictos que pueden concurrir en este tipo de contiendas, nos limitaremos a exponer los que, consideramos se presentan con mayor frecuencia, segmentandolas en los siguientes rubros:

A.- INCIDENTE DE SUSPENSION.

En virtud de ser el Juicio de Amparo, el medio de defensa indicado, para que el particular solicite la reparación a sus derechos, resulta notoriamente importante analizar la figura de la suspensión, toda vez que, de la negativa de ésta, dependerá, en la mayoría de los casos, que el acto reclamado se ejecute en tal forma en que se haga imposible la restitución de las Garantías Individuales violadas, objeto fundamental de este juicio.

Aparentemente, la suspensión de los actos reclamados en el Juicio de Garantías se encuentra perfectamente delimitada en el Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley de Amparo, sin embargo, la hipótesis normativa se vuelve muy difícil de aplicar, en el momento, en que convergen dos aspectos de capital importancia para el Estado Mexicano: por una parte el interés del particular, que solicita la protección a sus Derechos Fundamentales y por la otra, la satisfacción del interés social, que no debe afectarse ni detenerse por ninguna circunstancia externa.

Al efecto, nuestra ley Reglamentaria establece:

"ARTICULO 123.- Procede la Suspensión de oficio:

...II.- Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada ...".

"ARTICULO 124.- Fuera de los casos a que se refiere al artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

- I.- Que la solicite el agraviado; ...***
- ..II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, ...***
- ..III.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto ...".***

"ARTICULO 130.- En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo podrá, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva ...".

En cuanto a la obra pública se refiere y que es precisamente el objetivo de este trabajo, es muy importante hacer notar el juicio de valor que se efectúa cuando convergen los conceptos de interés

social con el interés del particular, ya que de éste depende el que se otorgue el beneficio de la medida cautelar o el que se deniegue.

Como se recordará, en el capítulo segundo de este estudio, al tratar el tema de la expropiación, hicimos mención a la forma en que la doctrina mexicana conceptualiza las figuras en comento, sin embargo, la exégesis que en la práctica cotidiana efectúa el Poder Judicial Federal, con el objeto de otorgar la medida cautelar, es ambivalente, tal y como lo acredita la siguiente investigación relativa a un conjunto de amparos, radicados en diversos Organos de Control Constitucional, en donde el acto reclamado deriva de la realización de una obra pública, y las Autoridades Responsables, fueron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Departamento del Distrito Federal.

En los juicios: 220/91-5, promovido por Virginia Suárez Angulo ante el Juzgado de Distrito en el Estado de Tlaxcala; 205/91, promovido por Rómulo Godoy Herrera, ante el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de México; 477/91-2, promovido por Artemio Mora Lozada, representante del movimiento restaurador de Colonos de Ciudad Nezahualcóyotl ante el juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de México; 496/91, promovido por Ricardo Sánchez Velasco ante el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Sonora, y, 497/91, promovido por Alberto Juan Lastra Barquín, apoderado de Inmobiliaria Aljo S. A. de C. V., ante el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, los Jueces de Distrito consideraron pertinente otorgar la Suspensión provisional, coincidiendo todos en señalar substancialmente que, "Se concede la suspensión provisional de los actos, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente se encuentran". Sin embargo, es importante

precisar que, los juzgadores, no hacen especial referencia al por qué consideran que se encuentran satisfechos los requisitos del artículo 124 y olvidaron hacer una valoración que determine la causa por la cual no se afecta el interés social. Es congruente señalar que, en la mayoría de los expedientes precitados, se otorgó la suspensión definitiva una vez celebrada la audiencia incidental, sin entrar al análisis del interés social.

Ahora bien, en los Amparos: 253/91, promovido por Claudio Pérez Cuellar, ante el juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; 1160/991, promovido por Jesús Antonio Trujillo Pinedo ante el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila; 117/92, promovido por Francisco José Bishop Hernández ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; 158/92, promovido por Promotora Internacional Santa Fe, S.A. de C.V. ante el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, y, 171/92, promovido por Margarita Valencia Viuda de Torres ante el Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, los juzgadores, no especificaron los razonamientos a través de los cuales concluyen que "no se satisfacen los requisitos del artículo 124, motivo por el cual se niega la suspensión".

Continuando con el procedimiento de los asuntos en cita, es importante señalar que, la mayoría de los Juzgadores, una vez celebrada la Audiencia Incidental, y desahogadas las probanzas que señala la Ley de Amparo para este caso concreto, al dictar sentencia interlocutoria, sostuvieron su criterio vertido en el momento de abrir el incidente de suspensión, haciendo resaltar que, en un grado muy elevado, en el texto de sus resoluciones, no razonan el por qué consideran que se han reunido los requisitos del

artículo 124, apoyándose en forma unánime en los presupuestos establecidos en los numerales 131 y 132 de la ley en cita.

Ahora bien, dentro de los amparos que nos ocupamos, los particulares o las Entidades de Derecho Público que en ellos actúan, interpusieron recurso de revisión en contra de las resoluciones decretadas por los A quos, dando como resultado que, los Tribunales Colegiados de Circuito, encargados de dirimir las controversias, dictarán resoluciones paradójicamente disímboles, ya que, algunos consideraron que sí existía afectación al interés público y otros sentenciaron en sentido contrario (revocando, modificando o confirmando el criterio del Juez de Distrito).

Los criterios en que se basaron estas determinaciones son:

"SUSPENSION. INTERES SOCIAL O INTERES PUBLICO. SU DEMOSTRACION. No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la ley de amparo, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo para el apoyo formalmente buscado

*en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo, por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no estén en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno sólo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado, o sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el precepto en comento, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podría sufrir las metas de intereses colectivos perseguidas con el acto-concreto de autoridad".*¹¹³

"SUSPENSION. INTERES PUBLICO.- Al resolverse sobre la suspensión de los actos reclamados, deben sopesarse conforme al artículos 124 de la Ley de Amparo, los daños y perjuicios (patrimoniales o no), que la parte quejosa puede resentir con la ejecución de los actos reclamados o con los efectos provocados o derivados de ellos, contra los daños y perjuicios que se puedan ocasionar al interés público o al bienestar general con la dilación de la ejecución de los actos, es decir, no se trata de examinar si es conveniente o necesario al interés general que se realicen los actos reclamados, sino que se debe determinar si hay

¹¹³ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Sexta Época, Tomo VI. p. 21. Tesis 11 del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.*

*o no urgencia en que se realicen, y comprobar los daños que la suspensión puede ocasionar al interés público, con los daños que la ejecución o consecuencias de los actos reclamados pueden ocasionar a la parte quejosa. Y al analizar estos elementos, de ninguna manera se deben perder de vista que al quejoso se le obliga el garantizar los daños que pueda causar, ya que para ello se le exige una fianza, mientras que las Autoridades no suelen indemnizar los daños (patrimoniales o no) que cause a los particulares con la ejecución de los actos reclamados. En efecto, se ha venido estimando (sin que aquí deba analizarse si con ello se satisface el artículo 80 de la Ley de Amparo) que en caso de concesión del amparo la restitución de las cosas al orden anterior no incluye la obligación de la Autoridad de pagar los daños y perjuicios causados a la parte quejosa con la ejecución de sus actos que fueron encontrados inconstitucionales y, por ende, ilícitos".*¹¹⁴

En este orden de ideas, debemos analizar cuál ha sido el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún cuando, por las reformas de 1988, ya no conoce de estos asuntos, (sin olvidar que, en determinado caso podría aplicar su facultad de atracción), ya que ésta, a través de su jurisprudencia estableció:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.- De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo

¹¹⁴ Asíndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, Séptima Época, Volumen 91-96, Tesis de Jurisprudencia 26. p. 309

*establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se sigue perjuicio al interés social ni se contravenga disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la Tesis No. 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una Ley, no es ajeno a la función de los Juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su Jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de alguna otra manera no resentiría".*¹¹⁷

Lo anterior demuestra, como acertadamente lo expresa el Maestro Juventino Castro que **"LOS CONCEPTOS PERJUICIO AL INTERES SOCIAL, Y SU COMPLEMENTO: CONTRAVENCION**

¹¹⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, 2a. Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 1863, pp. 3009 y 3010.

A DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO, SON DE MUY DIFICIL PRECISION¹¹⁸ . Por tal motivo, resulta pertinente analizar las opiniones de aquéllos que conforman la Doctrina Mexicana del Amparo, para el efecto de integrar un criterio global a este respecto.

El Doctor Carlos Arellano García, indica al respecto que: *"Sobre esa fraseología legal "QUE NO SE SIGA PERJUICIO AL INTERES SOCIAL" es forzoso hacer varias consideraciones interpretativas:*

— *Si ese interés social está consagrado en una Disposición Legislativa, la Norma es de Orden Público.*

— *La palabra "Perjuicio" no debemos entenderla como se ha interpretado en el Derecho Civil, o sea, como la privación de una ganancia lícita. Sobre este particular, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el concepto "Perjuicio", para los efectos del Amparo, no debe tomarse en los términos de la Ley Civil, o sea, como la privación de una ganancia lícita, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace en los derechos o intereses de una persona.*

— *Por tanto, SE SEGUIRA PERJUICIO AL INTERES SOCIAL CUANDO SE OFENDAN LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD. El Juez de Distrito no otorgará la Suspensión del Acto Reclamado, que le ha solicitado el Quejoso, cuando, en su concepto, el otorgamiento de la*

¹¹⁸ Castro, Juventino, *Garantías y Amparos*, Ed. Porrúa, 7a. edición, México, 1991. p. 503.

suspensión ofenda los derechos de la Sociedad, de la Colectividad.

— *El Juez de Distrito goza de facultades discrecionales para determinar, en el caso concreto de que se trate, QUE NO SE CONCEDE LA SUSPENSION SOLICITADA PORQUE SE SIGUE PERJUICIO AL INTERES SOCIAL. El Legislador no ha podido prever apriorísticamente todos los casos en que puedan ofenderse derechos de la Colectividad. Por ello, ha dejado a su buen criterio, que no debe ser subjetivo, sino objetivo, determinar cuándo, en la situación concreta, se puede afectar los derechos de la Colectividad.*

— *En su connotación gramatical, más general, INTERES ES EL "PROVECHO, UTILIDAD O GANANCIA". Por tanto, si el acto reclamado implica un provecho, utilidad o ganancia para la Colectividad, para la Sociedad, para el conglomerado, el Juez de Distrito podrá NEGAR LA SUSPENSION, si juzga que la suspensión del acto reclamado afectará ese provecho, utilidad o ganancia, para la colectividad.*

— *Consideramos que el Juzgador de Amparo no debe concretarse a establecer dogmáticamente que se sigue perjuicio al interés social y que por ello no concede la suspensión solicitada. HA DE DAR CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL Y HA DE FUNDAR Y MOTIVAR SU DECISION. La fundará en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo y la motivará mediante el señalamiento de las razones por las que, en su concepto, el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado afectará el provecho, utilidad o ganancia que la Colectividad derive*

*del acto reclamado. SI NO ESTA EN CONDICIONES DE HACER ESTA MOTIVACION, ES QUE NO HAY PERJUICIO AL INTERES SOCIAL".*¹¹⁹

Por su parte, el Maestro Alfonso Noriega Cantú, después de una serie de reflexiones, llega a concluir que: *"En mi opinión, un recto criterio interpretativo del artículo 124 es el siguiente: En los casos enumerados en la fracción II, párrafo segundo del artículo mencionado, el Juez al conocer del incidente de suspensión, está obligado terminantemente a negar la medida, porque por disposición expresa de la ley, se perjudica el interés social o se contravienen disposiciones de Orden Público. En todos los demás casos, distintos de los enumerados, el Juez concede su facultad de estimar y calificar los actos reclamados, en cada caso específico, para resolver si procede o no conceder la suspensión del acto reclamado".*¹²⁰

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, expresa que: *"Ahora bien, en su operatividad real los dos citados requisitos de procedencia de dicha medida cautelar suele actuar en las siguientes principales hipótesis que nos permitiremos señalar a continuación:*

...4.- Cuando el acto reclamado, por más arbitrario, desmánico, o tiránico que se suponga y aunque revele una notoria inconstitucionalidad (cuestiones éstas cuya calificación es ajena a la Institución Suspensional), persigue como fin inmediato y directo algún provecho a la Sociedad, bien sea

¹¹⁹ Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1982. pp. 884 y 885.

¹²⁰ Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tomo II. Ed. Porrúa, 3a. edición, México, 1991. p. 1022.

procurando satisfacer una necesidad colectiva, evitar un mal público u obtener un verdadero beneficio común, la suspensión no debe concederse, ya que en caso de otorgarse, se afectaría el interés social, cuya necesaria preservación rebasa en muchas ocasiones los límites de la jurisdicción, circunstancia ésta que sólo es motivo de invalidación del expresado acto, pero no de su paralización del Juicio de Amparo". En líneas posteriores, manifiesta abiertamente que: "La suspensión del acto reclamado es una institución procesal que presenta una TONICA FRANCAMENTE SOCIAL, ya que su procedencia se registra en términos generales, según dijimos, cuando el interés de la sociedad no prevalece en cada caso concreto sobre los intereses especiales del quejoso, o cuando la tutela de estos, al través de la paralización de los actos reclamados, no daña los del conglomerado humano o no deja inobservadas normas de Orden Público. PODEMOS AFIRMAR, por tanto, que un espíritu de solidaridad colectiva enseña las decisiones Judiciales relativas a la suspensión en el Juicio de Amparo y que al través de ellas, es como el Juzgador Constitucional puede velar por la preservación de los auténticos intereses sociales, sea no impidiendo la actividad autoritaria que realmente los proteja o tienda a protegerlos o bien deteniendo la que propenda a dañarlos mediante la afectación de la esfera particular del agraviado personal. El régimen jurídico condicionante de la procedencia suspensiva es lo que constituye el aspecto social más relevante de nuestro Juicio de Amparo, el cual, SI SE GESTO EN UN AMBIENTE DE CLASICO INDIVIDUALISMO, AHORA ANACRONICO, es decir, como medio protector de las Garantías Individuales, HA REBASADO EN LA ACTUALIDAD LOS LIMITES MEZQUINOS QUE SU INCUBACION HISTORICA LE SEÑALABA, para convertirse, dada su propia índole teológica, en una Institución de tutela de todo el Sistema Constitucional que es la columna vertebral de la vida de México; y si

tan importante es nulificar mediante el Amparo un acto de Autoridad que sea opuesto a la Ley Fundamental, no lo es menos convalidarlo en el supuesto contrario. De ahí que la invalidación y la convalidación de los actos de cualquier Organismo Gubernativo del Estado, sean los dos objetos cardinales de la finalidad genérica del Amparo, debiendo concluirse, con todo rigor lógico, que la Constitución ES SU FIN TUTELAR Y QUE SI EN LA CONSTITUCION SE HAN PLASMADO NORMATIVAMENTE LAS MAS CARAS ASPIRACIONES DEL PUEBLO MEXICANO, ES EN NUESTRA GLORIOSA INSTITUCION DE CONTROL DONDE ESTAS ENCUENTRAN SU MAS EFICAZ BALUARTE JURIDICO, puesto para apuntar con índice de fuego cualquier acto de Autoridad que los traicione, así como paralizar el que tienda a realizarlos".¹²¹

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Manual del Juicio de Amparo, que constituye la compilación de las enseñanzas que se imparten en su Instituto de Especialización Judicial, declara que: *"Corresponde pues al Juzgador, haciendo uso de la facultad que como tal está dotado, apreciar cada caso concreto que se le presente y determinar, tomando en consideración las circunstancias del mismo, si, de concederse la suspensión, se seguirá perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de Orden Público"* ¹²². En relación con este punto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito acertadamente ha establecido que: *"no basta que el acto se funde formalmente en una Ley de Interés Público, o que en forma expresa o implícita pretenda seguir una finalidad de Interés Social, para que la suspensión sea improcedente, conforme al*

¹²¹ Cfr., Burgos Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 28a. edición, México, 1991. pp. 734-736

¹²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Ed. Themis, México, 1991. p. 108.

artículo 124 de la Ley de Amparo, sino que es menester que las Autoridades o los Terceros Perjudicados aporten al ánimo del Juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo para el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del mismo...".¹²⁰

Concomitantemente resulta trascendental transcribir la opinión de Don Fernando Vega, asiduo defensor de los derechos naturales del hombre, quien manifestó que "... Esta regla irreprochable, tiene por finísimo apoyo la naturaleza misma de la institución y su función más importante LA RESTITUCION DE LAS COSAS AL ESTADO QUE GUARDABAN ANTES DE COMETERSE LA VIOLACION. La idea de irreparabilidad, está en armonía completa, con la irrestitución. En uno y otro caso, el acto ejecutado en condiciones DE NO PODER SER CONVERTIDO A SU PRIMITIVO ESTADO, no podía servir de título para un amparo constitucional, porque sería imposible en el orden físico que el recurso pudiera dar vida, que ES SU UNICO FIN, que al acto que se ha consumado con la más perfecta plenitud...". " Pues bien; si la imposibilidad o dificultad (que es lo mismo) de restituir un hecho a su estado anterior, es el incentivo más poderoso que pueda estrecharnos para impedirlo, para asegurar la materia del juicio de amparo, y para procurar que el recurso constitucional no se convierta en una quimera, no lo dudemos, **DECRETAR SE DEBE**

¹²¹ Ibidem.

SU INMEDIATA SUSPENSION, AUN CUANDO EL ESTADO, LA SOCIEDAD O UN TERCERO, TENGA UN INTERES POSITIVO EN SU DENEGACION, porque sobre esos intereses secundarios, completamente ajenos a la institución, está el prestigio del sistema en que se funda y la incolumidad de los principios sobre los que reposa tanta solidez !Rindamos homenaje a la superioridad de su existencia! ". " Pareciera paradójico, pero allí está la ley, viva y palpitante, protestando contra toda incredulidad. La Ley Reglamentaria, la encargada de mejorar esa institución y salvar su decoro, preve el caso en que el interés del Estado y de la Institución, estén en conflicto o colisión pero este conflicto, esa cohesión, la resuelve con la rudeza misma que el sable de Alejandro cortó el nudo de Gordio: Sobreponiendo el interés del Estado, al interés de la institución. Estaba reservado para estos tiempos, el golpe más rudo que ha podido inferirse a la más bella de nuestras creaciones políticas. !El Interés del Estado!, ¿hay por ventura concepción más irreductible? ¿concibe la mente humana idea más accesible, por expresarme de este modo, más variada e infinita en su forma, y más clásica en el terreno de las apreciaciones? Evidentemente que no; a título de INTERES DEL ESTADO, se han sacrificado más de una vez, los atentados más graves contra la vida humana contra la paz, contra las mismas instituciones. La historia, ese libro abierto de la experiencia, encierra terribles episodios consagrados por esa creación tétrica que EL INTERES DEL ESTADO SIMBOLIZA ... " 124

El Lic. Hugo Rangel Couto, criticaba severamente al Poder Judicial de la Federación, de su época,

¹²⁴ Cfr. Vega, Fernando, La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales. Imprenta de J. Guzmán, México, 1883. pp. 64 a 76.

ya que, él consideraba que: *"Por inconstitucional que sea un acto, se niega la suspensión si se estima que hay interés público en que el acto se ejecute"*; aduciendo que *"no es dable dicha circunstancia ¡Como si el interés público pudiera estar interesado en las violaciones al Código Supremo del País!..."*.¹²⁵

Con posterioridad el ex-ministro proponía que *"Si el amparo persigue finalidades eminentemente prácticas, el quejoso debe recibir sus beneficios, por ser obra de la suspensión, QUE EN CIERTO SENTIDO DEBE ANTICIPAR LA PROTECCION QUE REQUIERE EL QUE INTERPONE EL JUICIO CONSTITUCIONAL"*. *"La violación de una Garantía implica desquiciamiento social por ruptura del orden Constitucional y el Amparo, instituido para mantener ese orden, debe prever a un inmediato remedio; pierde la suspensión su sentido si mediante ella se opla el cumplimiento de actos Constitucionales o no logra impedir la ejecución de actos Inconstitucionales; SI EL FIN DEL AMPARO ES REESTABLECER EL EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL AMENAZADO POR LA EJECUCION DE UN ACTO VIOLATORIO DE LA SUPREMA LEY, DEL PAIS, LA SUSPENSION DEBE COORDINARSE A TAL PROPOSITO; EN UNA PALABRA, DEBE PRODUCIR EFECTOS DE UN AMPARO PROVISIONAL"*.¹²⁶

Don Manuel Dublan, en una tesis muy ecléctica, afirmaba: *"En la cuestión de los Juicios de Amparo, como en todas las grandes cuestiones filosóficas, se presentan dos sistemas que traen*

¹²⁵ Couto, Ricardo, *Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo*, Ed. Porrúa, 2a. edición, México, 1957. p. 117.

¹²⁶ Cfr. Couto, Ricardo, op. cit., pp. 220 y 221.

*dividido al mundo en el campo de la Jurisprudencia y de la Legislación. El individualismo que aspira a que sea el Derecho Privado la regla predominante en todas las relaciones y aplicaciones sociales, y el sistema que pretende que el interés del Estado sea el Principio regulador al que deba dársele preferencia (estatismo)... Así es que la verdad está en alejar el antagonismo de ambos principios y procurar su conciliación, por ello, después de formular otras consideraciones, llegamos a la conclusión de que "...no es acertado dejarse guiar en esta materia por un sistema exclusivo, ni preocuparse del triunfo de sus ideas, sino que atendiendo al objeto primordial que la Constitución se propuso al instituir tal Recurso, débese consultar qué es lo que reclama el Derecho Privado, y al mismo tiempo qué es lo que en tal caso demanda el verdadero interés de la sociedad".*¹⁷⁷

Como se observa, el problema en este caso concreto, se circunscribe al daño que podría sufrir el interés social con el otorgamiento de la medida cautelar, por lo que es válido reflexionar en torno a lo estudiado en el segundo capítulo de este trabajo en donde analizamos desde la planeación hasta la ejecución de la obra pública, lo cual nos permite tener una visión más amplia del por qué se considera que los daños causados por la ejecución de una obra de esta naturaleza, se traducen en actos de difícil o de imposible reparación, ya que, como se recordará, en la actualidad, las obras públicas se llevan a cabo por mandato de alguno de los planes que se estatuyen para la realización del desarrollo global de nuestro país, motivo por el cual, es lógico considerar que, debido al proceso inflacionario que vive el Estado en general, una obra de esa naturaleza, se construirá de una forma o de otra, por ser necesario para nuestro desarrollo, motivo por el cual, es imprescindible el lugar que ocupa la

¹⁷⁷ Duhán, Manuel, citado por Burgos Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, op. cit., p. 736.

propiedad del quejoso.

Se considera que debe de tenerse un cuidado especial al negar la suspensión al quejoso, sea en forma provisional o definitiva, porque de esta circunstancia dependerá, en gran medida, el grado del daño que se cause al particular al término del juicio.

Ahora bien, hasta este punto y salvo los criterios de los tres últimos tratadistas, podríamos considerar que el sustentado por los diversos Juzgadores al negar la suspensión, en cualquiera de sus etapas, es atinado, no obstante, nos permitiremos hacer breves reflexiones del por qué no estamos del todo de acuerdo con esta situación.

En primer lugar, la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo nos habla en forma específica del "perjuicio al interés social", sin embargo, el artículo 107 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el INTERES PUBLICO".

De lo anterior se deduce, que el concepto de INTERES SOCIAL que se hizo valer por todos los juzgadores, no se encuentra en la Constitución Federal, ya que ésta hace referencia al INTERES

PUBLICO y no al INTERES SOCIAL, debiendo recordar por hermenéutica jurídica, que un precepto reglamentario nunca podrá ir más allá de la Ley que reglamenta.

Como segundo punto, es pertinente analizar cuál era el criterio de uno de los más grandes ilustres Juristas y conformadores del Juicio de Amparo que ha tenido México, Don Ignacio L. Vallarta, quien desde su histórica ejecutoria de fecha 31 de enero de 1879, vino a esclarecer cómo se debía de actuar al respecto, al indicar:

- "A.- Que no es arbitraria ni discrecional la facultad que para suspender el acto reclamado conceden a los jueces de Distrito los artículos 3o, 5o y 6o, de la Ley de 20 de enero de 1869, supuesto que el artículo 25 de esa misma ley declara que es causa de responsabilidad el decretar o no la suspensión del acto reclamado de donde se debe inferir que hay casos en que el juez debe necesariamente ordenarlo, otros en que está obligado a negarlo, so pena de incurrir en responsabilidad;*

- B.- Que los Jueces Federales deben, en consecuencia, observar ciertas reglas para usar aquella facultad, reglas que aunque no expresadas en la ley, sí se deducen de su espíritu y del objeto y fin del juicio de amparo, y reglas que deben servir para fijar el derecho público de la nación sobre este punto tan importante.*

- C.- Que una de esas reglas, sino la principal, es la que se desprende del espíritu del*

artículo 23 de la ley de 20 de enero citada, porque si el fin del amparo es que se restituyan las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, es forzoso e indispensable decretar la suspensión del acto reclamado, siempre que la ejecución de éste se consume de tal modo que deje sin materia el juicio, o que haga imposible esa restitución de las cosas que tenían antes de violarse la Constitución, deduciéndose por una razón a contrario sensu que cuando ese motivo capital falta, y no hay razón fundada en el espíritu de la ley, la suspensión es improcedente, y compromete la responsabilidad del juez que la decreta".¹²⁸

Como tercer punto, podemos indicar que, acorde a la Jurisprudencia, los Juicios de Amparo Indirecto no deben tardar en resolverse más de seis meses, motivo por el cual, los Juzgadores deben prestar especial interés en este tipo de Juicios y valorar el grado de afectación que sufrirá la Sociedad en ese lapso.

En cuarto lugar, consideramos que ha sido un error por parte del Poder Judicial Federal el no tomar en consideración la propuesta del Lic. Hugo Rangel Couto, con lo cual se evitaría el anquilosamiento que expresaba el Maestro Noriega, en torno a la suspensión, para que ésta *"no continúe siendo terminante en el sentido de que la suspensión del acto reclamado tiene exclusivamente, como efecto, mantener las cosas en el estado que guardaban al concederse dicha suspensión y, por tanto, que el*

¹²⁸ Colegio de Secretarías de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., *La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo*, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 3a. edición, México, 1989. pp. 13 y 14.

acto reclamado no se ejecute, sin que, POR NINGUN MOTIVO AL RESOLVERSE ELLA, PUEBAN ESTUDIARSE CUESTIONES QUE SE REFIERAN AL FONDO DEL ASUNTO DEL AMPARO, PORQUE ESTO IMPLICARIA DAR EFECTOS RESTITUTORIOS, PROPIOS DE LA SENTENCIA DE FONDO RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO".¹²⁹

Como última consideración, y siendo cautos en reservar lo que expresaremos en líneas posteriores, al momento de estudiar la EJECUCION DE LA SENTENCIA DE FONDO, consideramos pertinente que el Juez haga una valoración futurizada de los daños y perjuicios que sufrirá la Sociedad en el momento mismo en que deba darse cumplimiento a la Ejecutoria y, los daños que se sufrirán de manera global al otorgar la SUSPENSION DEFINITIVA.

Por todo lo anterior, concluimos, que es notoriamente inconstitucional denegarle al particular la medida cautelar SIN HABER PRACTICADO UNA EXEGESIS, NO SOLO DE LOS DAÑOS PRESENTES Y FUTUROS QUE SE CAUSEN AL INTERES, SEA QUE ACEPTEMOS QUE ES PUBLICO O SOCIAL, CON LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE RESENTIRA EL PARTICULAR SI NO SE LE CONCEDE ESTA MEDIDA y concomitantemente, consideramos equívoco el actuar de los Jueces que así lo hicieron en los Juicios que conforman nuestra práctica de campo.

Sin embargo, una alternativa de solución a tan grave problema, consiste en que el juzgador, no sólo

¹²⁹ Cfr. Noriega Cardú, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo II, op. cit., pp. 1018-1062.

analice las pruebas que le aportan las partes, sino que, conforme al derecho que le asiste en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en aplicación supletoria de la Ley de Amparo, exija a las Autoridades Responsables la presentación de los estudios, o al menos uno de éstos, que se practicaron por las encargadas de planear y presupuestar la Obra Pública y que analizamos en el capítulo anterior.

B.- JUICIO PRINCIPAL.

El juicio de amparo indirecto como la generalidad de todo tipo de juicio, se inicia con el escrito de demanda, que debe cubrir los presupuestos que le impone el artículo 116 de la ley reglamentaria, sin embargo, desde el planteamiento de ésta, el quejoso tropieza con graves dificultades, toda vez que, como se estableció en el capítulo inmediato anterior, en la planeación, presupuestación y construcción de las obras públicas, intervienen un gran número de autoridades de diversas dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, y la ley de amparo, le impone como requisito sine quan non, la obligación de citarlas, con su denominación actual, circunstancia que obstaculiza la esencia de éste juicio.

Asimismo, la fracción IV del artículo en comento, impone la obligación de señalar, el acto reclamado, y en virtud de que es precisamente aquí, donde se establecen los parámetros sobre los cuales versara la litis constitucional, el quejoso deberá de tener especial cuidado en delimitarlo en una forma cuasi-perfecta, evitando atribuir actos a autoridades diversas de quien en la realidad las practica, ya

que, además de las sanciones en que incurre al no conducirse con verdad, corre el riesgo de que, ante la negativa expresa de las autoridades en cita, y en virtud de lo extenso de los expedientes, el órgano juzgador se confunda y decrete el sobreseimiento o deniegue el amparo y protección de la justicia federal.

Atendiendo a lo establecido por el artículo 147 de la Ley de Amparo: "Si el Juez de Distrito no encontrare motivo de improcedencia, o se hubieren llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercero perjudicado, si lo hubiere, señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta Ley...".

El supuesto ideológico que contiene el precepto, es la fijación de la litis sobre la cual versará la controversia, y la oportunidad de defensa a la autoridad señalada como responsable por el quejoso.

Atento a lo anterior, dentro del desarrollo del juicio, puede suceder que la Autoridad, se allane a la demanda o bien dentro de su informe controvierta los hechos y el derecho plasmado en el libelo, asimismo, puede explicar las causales que a su juicio sean motivo de IMPROCEDENCIA y, por consecuencia, solicitar el SOBRESEIMIENTO del Juicio, o bien pedir se niegue la PROTECCION DE LA JUSTICIA FEDERAL. Además, en ese acto, expresará sus defensas válidas que podrán consistir, entre otras, en que ella no tiene intervención alguna en la planeación, presupuestación o

ejecución del acto reclamado, delegando la carga de la prueba al quejoso para que éste la desvirtúe, o bien, en caso contrario, que no se encuentra afectando al particular.

Una vez recibidos los Informes con Justificación y notificado el Ministerio Público, nos encontramos en el momento procesal en donde se considera cerrada la litis, dando lugar a que, conforme al artículo 155 de la ley de amparo, se inicie la audiencia constitucional.

En este periodo, las partes interesadas, podrán aportar las pruebas que consideren pertinentes para acreditar su dicho, sujetándose a las siguientes reglas.

De conformidad con el artículo 150, se admiten toda clase de pruebas excepto las contrarias a la moral o derecho y la de posiciones.

Las pruebas testimonial y pericial, deben anunciarse cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento, ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deben ser examinados los testigos, o del cuestionario para peritos; debe recordarse que no se admiten más de tres testigos por cada hecho.

Muy importante para el desarrollo de esta controversia resulta el que, al promoverse la prueba pericial, el juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de

la diligencia, sin que las partes pierdan el derecho de nombrar al suyo, quien puede adherirse al dictamen rendido por el perito oficial o emitir su opinión por separado.

En relación con la prueba testimonial debemos señalar que, ésta resulta ser de capital importancia en aquellos casos en que, dada la irregularidad, que en materia de legalidad de tenencia de la tierra, vive el país, no es posible acreditar la legítima posesión de la propiedad en que se construye la obra pública, por otros medios probatorios, específicamente en relación a los grupos protegidos por el artículo 27 Constitucional (circunstancia que no debe ser analizada en el juicio de garantías, ya que esta no es su finalidad), por lo que, a través de ésta probanza, él o los quejosos podrán acreditar su interés jurídico para acudir a juicio.

La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que las dos anteriores. Siendo pertinente señalar que, para el caso de la obra pública, es recomendable que esta prueba se ofrezca con la intervención de peritos, para el efecto de que el Juez de Distrito, pueda cerciorarse físicamente del grado de afectación que resiente el predio en litis, además de contemplarse en ésta si existen indicios físicos, como personal, letreros o rótulos en la maquinaria, que determinen quién es la persona física o moral que ejecuta la obra pública, circunstancia que coadyuvará a desvirtuar la negativa que en su caso exprese la autoridad responsable, en relación a los actos que se le imputan como reclamados o bien en cuanto a que ésta señale que sí practica la obra pero no en la propiedad o posesión del quejoso.

La prueba documental, puede presentarse con anterioridad a la celebración de la audiencia, sin perjuicio de que el juez haga relación de ella en ésta y la tenga como recibida en el acto, aunque no exista la gestión expresa del oferente, situación excepcional, en relación a las demás probanzas. Asimismo, no deben olvidarse las múltiples dificultades que trae consigo esta probanza, ya que, en muchas ocasiones, el o los quejosos no saben exactamente qué documentos deben de solicitarle a la autoridad responsable para el efecto de acreditar el acto reclamado (recuérdese que en el capítulo segundo hicimos referencia a todos los estudios que justifican el interés público) y, en algunos casos, las autoridades que actúan como responsables, se muestran rebeldes en cuanto a la expedición de ésta documentación, ya que en ésta, se encuentra contemplada su Inconstitucionalidad, circunstancia que, en la mayoría de los casos, obstaculiza la impartición de la justicia federal.

Dentro del juicio, las partes pueden aportar como pruebas, la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto (legal y humana) en todo lo que a éstas resulte favorable.

En este orden de ideas, el objeto que se pretende probar, por parte del quejoso, es la violación de Garantías Individuales y por parte de la autoridad señalada como responsable, el que ella no se encuentra ejecutando la obra pública, no tiene injerencia en relación a los procesos que le dan origen (recuérdese que ella no debe de probar su negativa, ya que esta circunstancia recae en el quejoso), o bien, que su intervención dentro del acto reclamado, se encuentra ajustada conforme a derecho.

Continuando con el procedimiento, el artículo 155 de la ley en comento, en su primer párrafo

establece "Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, LOS ALEGATOS POR ESCRITO ...".

Desde un punto de vista muy particular, apoyado en las enseñanzas del Maestro Guillermo Moreno Sánchez, la potestad consagrada en el artículo en cita, permite a las partes la facultad de alegar "lo que a su derecho convenga", circunstancia que reviste una importancia sumamente trascendental al facultar a los litigantes a entregar al Juez de la causa un anteproyecto de sentencia que, en la mayoría de los casos, dado lo voluminoso del expediente en que se actúa, facilita la labor del A quo, al momento de emitir su fallo.

C.- SENTENCIA.

Una característica esencial de la impartición de justicia, es el hecho de facultar al mediador del conflicto, en este caso Juez de Distrito y posteriormente Tribunales Colegiados de Circuito, para determinar la forma en que ha de finalizar la controversia, por consiguiente, y siguiendo el orden establecido por el artículo 155 de la ley de amparo, una vez recibidas y desahogadas, las pruebas ofrecidas en juicio y recibidos los alegatos de las partes que así lo hicieren, además del pedimento, que en su caso, haya hecho el Ministerio Público, "... acto continuo se dictará el fallo que corresponda".

Cuando la ley de amparo nos habla del "fallo correspondiente", se refiere al concepto clásico de sentencia, que se traduce en, "el juicio lógico de hechos, la subsunción de los hechos en las normas

jurídicas y la conclusión de resolutive que contienen la verdad legal; por lo mismo, la integran las proposiciones que fijan el sentido de tal resolución, esto es, los antecedentes, formados también con las argumentaciones lógico-jurídicas del juzgador, que examinan y estudian los elementos de la litis y las proposiciones que determinan el sentido del fallo, así como los puntos resolutive que constituyen la unidad".¹³⁰

Ahora bien, entrando a la materia de este estudio y conforme a su naturaleza jurídica, se recordará que las sentencias de amparo son de tres tipos: De sobreseimiento, negativa del amparo y aquéllas que lo conceden.

Las características de las sentencias que conceden el amparo son:

- 1) *Es definitiva, en tanto que resuelve el fondo de la litis Constitucional planteada, acogiendo en sentido positivo la pretensión del quejoso de que se establezca que el acto reclamado viola garantías individuales.¹³¹*
- 2) *Es de condena, en tanto obliga a la autoridad responsable a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que*

¹³⁰ *Apendice al Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 91-96, Primera Parte, Tomo Correspondiente al Pleno, Primera Parte, criterio vertido al resolver la reclamación promovida en el incidente de inconformidad 3/75 por Genaro Garza Caridm el 19 de octubre de 1976.*

¹³¹ *Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., p. 338.*

guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo (es decir, que se traduce en una obligación de hacer).¹³²

- 3) *Es declarativa, en tanto establecen que el acto reclamado ha resuelto contrario a la Constitución, violando garantías individuales.¹³³*

Asimismo, los principios que rigen a este tipo de amparos son:

- 1) **RELATIVIDAD.**- *Acorde a la temática estructurada por el artículo 107 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.¹³⁴*
- 2) **ESTRICTO DERECHO.**- El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha establecido el siguiente criterio *"El principio de estricto derecho que rige el juicio de garantías en materia administrativa los recursos relacionados con el mismo, imponen la obligación de examinar la resolución impugnada únicamente a la luz de las defensas que*

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., pp. 355-357.

*esgrima el agraviado, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea, suplir la deficiencia de la queja...*¹³⁵

- 3) **SUPLENCIA DE LA QUEJA.**- En razón de este principio, es válido indicar que *"Se autoriza al Organismo de Control Constitucional, a que en ciertas materias y en determinadas circunstancias, supla las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda de amparo, así como los recursos que la ley establece"*.¹³⁶

Sin embargo, para el tipo de acto reclamado que nos ocupa (afectación a la garantía de propiedad), sólo es válida esta circunstancia en materia agraria, es por ello que, el Magistrado Ortiz Mayagoitia nos dice: *"Tan amplio es el ámbito de aplicación de esta Institución que bastaría con que alguno de los titulares de la acción de amparo, en materia agraria compareciera ante un Juez de Distrito manifestándole su intención de pedir amparo contra determinados actos para que, con esa sola gestión de su parte, debiera tramitarse el juicio y resolverse conforme derecho"*.¹³⁷

En esta virtud, debe recordar el lector que este principio sólo aplica a campesinos, ejidatarios,

¹³⁵ Informe de Labores de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterio vertido al resolver la queja 6/72, promovida por Autobuses México-Tehuacan del Valle, S.A. de C.V., ante el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa. p. 109.

¹³⁶ Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., p. 364.

¹³⁷ Ortiz Mayagoitia, Guillermo, citado por Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., p. 371

y/o comuneros y no así para el resto de propietarios o poseedores particulares.

- 4) **PRINCIPIO QUE OBLIGA A LOS JUECES DE AMPARO A RESOLVER ÚNICAMENTE SOBRE LOS PUNTOS QUE VERSEN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y NO SOBRE CUESTIONES QUE SEAN COMPETENCIA DE AUTORIDADES COMUNES.**- En efecto, a este respecto la jurisprudencia número 175 de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación establece *"Sentencia de Amparo.- Sólo pueden resolver sobre la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad del acto que se reclama y nunca sobre cuestiones cuya decisión compete a los Tribunales del Fuero Común"*.¹³⁸

¹³⁸ Criterio citado por Góngora Pimentel, Genaro David, op. cit., pp. 379 y 380.

CAPITULO CUARTO**EFFECTOS Y ACATAMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO (EL INCIDENTE DE REPARACION DEL DAÑO COMO MEDIO PARA SOLUCIONAR EL CONFLICTO DERIVADO DE LA OBRA PUBLICA).**

En base a lo analizado en los capítulos precedentes, y en virtud de los enormes problemas que se generan en torno al cumplimiento de una ejecutoria de amparo; en donde el acto reclamado es, la afectación ilegal de los derechos de propiedad o posesión de un particular, por la realización de una obra pública de interés general, surge la necesidad de crear un mecanismo que resuelva en forma equitativa dicha circunstancia.

Al respecto comenzaremos a estudiar, los efectos de las sentencias de amparo, y posteriormente analizaremos las diversas hipótesis, en que se acatan las resoluciones de nuestros Tribunales Federales y concomitantemente, el por qué es necesario e imperioso el modificar la solución planteada por el último párrafo del artículo 105 de la ley de amparo, además de la legislación que, a nuestro juicio, hará posible esta circunstancia.

I.- EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO.

Tradicionalmente se ha considerado que todas las sentencias tienen dos efectos básicos: los de cosa

juzgada y los que llamaremos resarcisorios, los cuales tienen vida en el mundo jurídico, al momento

en que la sentencia que resuelve el juicio, cause ejecutoria (recuérdese que en materia de amparo esta circunstancia, se presenta por supuestos: a) por el simple transcurso del tiempo, sin que la parte que resulte agraviada con la sentencia interponga el recurso correspondiente; o b) porque el Tribunal Colegiado de Circuito o La Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronuncien su fallo en el recurso intentado).

Respecto de los primeros, como indica Chiovenda *"la cosa juzgada opera en dos formas, impidiendo volver a examinar la cuestión resuelta (cosa juzgada formal) y estableciendo como verdad legal con efectos extraprocesales lo sentenciado (cosa juzgada substancial)"*.¹³⁹

En lo tocante a los efectos resarcisorios del juicio de amparo, el artículo 80 de la ley reglamentaria establece: "La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el

¹³⁹ Chiovenda, Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Tomo I, Ediciones Jurídicas Europa-América, 2a. edición, España, 1954. p. 73.

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

En el mismo sentido se inclinan los criterios emitidos por el Poder Judicial Federal, entre los que destacan:

*"SENTENCIA DE AMPARO. EFECTOS.- El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncia en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven".*¹⁴⁰

*"SENTENCIAS DE AMPARO.- Los fallos pronunciados en el Juicio Federal, no tienen mas efecto, cuando se ampara que nulificar el acto reclamado, obligando a la autoridad responsable a la reparación de la garantía violada, pero sin que la sentencia de amparo substituya a la que la motiva".*¹⁴¹

"SENTENCIA DE AMPARO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. EFECTOS.- Dada

¹⁴⁰ Aréndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, 2a. Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 1780, pp. 2863 y 2864.

¹⁴¹ Aréndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, 2a. Parte, Salas y Tesis Comunes, p. 2867.

la finalidad propia del juicio de amparo de conceder o negar, cuando se trata de resolver las cuestiones de fondo, la protección Constitucional por actos de autoridad, las consecuencias jurídicas de la cosa juzgada respecto de una ejecutoria de este alto tribunal son, entre otras, las dos siguientes: A) Una, que se restituya al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo o se obligue a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exija, cuando el acto sea de carácter negativo, según lo consigna el artículo 80 de la ley de amparo; y B) Otra, que es improcedente cualquiera acción que se enderece contra las consecuencias o actos que se deriven de resoluciones de amparo pronunciadas con anterioridad y que hubieren quedado firmes".¹⁴²

"SENTENCIA DE AMPARO, EFECTOS DE LA .- De acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la ley de amparo y en la Tesis de Jurisprudencia Número 174, publicada en la página 297 de la octava parte del apéndice al semanario judicial de la federación de 1975, con el texto siguiente: "SENTENCIAS DE AMPARO. El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se derive"; y en virtud de que el juicio de garantías debe tener siempre una finalidad práctica y no ser un medio para realizar una actividad meramente

¹⁴² Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, 2a. parte, Salas y Tesis Comunes, p. 2867.

especulativa, para la procedencia del mismo es menester que la sentencia que en él se dicte, en el supuesto de que sea favorable a la parte quejosa, pueda producir la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, o cuando sea el de carácter negativo (ó constituya una abstención) se obligue a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija".¹⁴³

TODO LO ANTERIOR SE TRADUCE EN QUE, LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DEL JUICIO DE GARANTIAS CONSISTEN EN LA RESTITUCION AL QUEJOSO EN EL GOCE DE SU GARANTIA INDIVIDUAL VIOLADA, CON EL OBJETO DE RESTABLECER EL ORDEN JURIDICO CONSTITUCIONAL QUE SE VIO AFECTADO POR EL ILEGAL ACTUAR DE LA O LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

En esta virtud, en los juicios de amparo en donde el acto reclamado sea la materia de este trabajo de investigación, se considera que los efectos de la sentencia serán:

- 1.- Proteger en forma exclusiva al particular afectado que acudió al Juicio de Garantías, independientemente de que, por virtud de la magnitud de la obra pública, se haya afectado a otros particulares.

¹⁴³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, 2a. parte. Salas y Tesis Comunes, p. 2867.

- 2.- Obligar a la Autoridad Responsable a que respete las Garantías Individuales violadas, considerando que para tales efectos se deberá:
- a.- Demoler la Obra Pública construida sobre el predio propiedad o posesión del quejoso.
 - b.- En su caso, construir las edificaciones que en el predio se encontraban antes de la violación Constitucional.
 - c.- Destruir en su totalidad las órdenes encaminadas a afectar el predio que nos ocupa y que se dictaron, sin respetar sus derechos fundamentales; incluyéndose en éste rubro, los apartados que se estudiaron en el capítulo segundo, los cuales pueden abarcar desde la planeación, hasta la ejecución del acto reclamado, siempre y cuando estos por su sola existencia afecten los derechos por los cuales se le protegió al particular agraviado.
 - d.- Observar y actuar, sin afectar nuevamente los derechos fundamentales, jurídicamente constituidos a favor de la parte quejosa.
- 3.- Finalmente, debe recordarse que la Sentencia de Amparo, se limita a resolver sobre la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad del acto, sin incidir en otro tipo de materias locales,

dejando a salvo esos derechos para hacerlos valer en la vía que corresponda.

II.- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

Como hemos visto, toda sentencia que otorga el amparo y la protección de la justicia federal tiene por efectos: a) restituir al agraviado en el plano goce de la garantía individual violada, y, b) la destrucción del acto autoritario respecto del cual fue concedida, si dicho acto constituyó una conducta activa, o el obligar a la autoridad responsable a actuar, si de lo que de ella se combatió es una omisión, una abstinencia de realizar determinada conducta.

Es menester, señalar que existen dos presupuestos para el efecto de que una sentencia sea acatada debidamente, esto es, puede ser cumplimentada o ejecutada:

Al respecto es válido reflexionar, que existe una gran diferencia, entre el cumplimiento y la ejecución de las sentencias.

En cuanto al primer concepto, lo conceptualizamos como *"el acatamiento por parte de la Autoridad Responsable, de la Sentencia dictada por la Autoridad de control"*.¹⁴⁴

En relación al segundo, es *"un acto de imperio que tiende a lograr el cumplimiento de la Sentencia,*

¹⁴⁴ Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo II, op. cit., p. 844.

incumbe por tanto, a los Jueces de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia, en sus respectivas jurisdicciones".¹⁴⁵

Es importante señalar la diferencia que antecede, toda vez que, en la práctica cotidiana del juicio de garantías, nos encontraremos ante diversas hipótesis en el acatamiento de una ejecutoria. Paralelamente, de esta diferenciación obtendremos los diversos medios de defensa, que para cada caso concreto plantea la ley de amparo.

En este orden de ideas, en el presente inciso nos encargaremos de analizar las diversas hipótesis que se presentan, en el cumplimiento voluntario, que a una ejecutoria den las Autoridades Responsables, encontrando que éstas son:

A.- CUMPLIMIENTO TOTAL DE LA SENTENCIA.

Como una consecuencia lógica-jurídica, toda ejecutoria que es acatada en los términos y formas en que se ha ordenado por el juzgador, sin que el quejoso se muestre inconforme con la misma, origina que ésta se tenga por cumplimentada y en razón de ello, el Juez de Distrito ordenará, conforme al artículo 113 de la ley de amparo, que el expediente en que se actúa, se archive como totalmente concluido.

¹⁴⁵ Ibidem.

B.- CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA SENTENCIA.

Puede suceder que la autoridad responsable, al momento de someterse al fallo constitucional en forma voluntaria o forzosa, actúe en una forma indebida, originando con ello un cumplimiento que puede producirse en dos formas:

a.- CUMPLIMIENTO EXCESIVO.

Resulta lógico pensar, que todo particular que ha obtenido el amparo y protección de la justicia federal, espera el sometimiento justo de la ejecutoria, sin embargo, en el caso de que se produzca un acatamiento excesivo, éste, en la mayoría de los casos, carece de interés jurídico para impugnar dicho actuar, toda vez que, entre mayor sea la actuación de la autoridad responsable para que se le restituyan sus derechos individuales violados, menores son las posibilidades que, con esta conducta se afecten de nueva cuenta sus garantías.

No obstante, cuando el cumplimiento es excesivo y afecta derechos de terceros, aún cuando estos no hayan intervenido en juicio, la propia ley de amparo en su artículo 96, da acción legal (recurso de queja), para el efecto de que se corrija esa anomalía *"siempre que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dicha resolución"*.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo II, op. cit., p. 968.

b.- CUMPLIMIENTO DEFECTUOSO.

En relación a este punto, debe tenerse especial cuidado en diferenciarse en una forma casi perfecta cuando nos encontramos en presencia de un cumplimiento defectuoso o bien estamos de frente a un nulo acatamiento de la ejecutoria no olvidando que dentro de este rubro, se contempla la hipótesis de que la autoridad responsable conteste con evasivas, ya que como se analizará en su oportunidad, los presupuestos de impugnación de estos son completamente diferentes.

A este respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al efecto señala:

"SENTENCIAS DE AMPARO, EXCESO O DEFECTO DE EJECUCION E INEJECUCION DE.- Una es la queja por exceso o defecto de ejecución de la sentencia, a que se refiere el artículo 95, fracción IX de la Ley de Amparo, y otra es la rebeldía o contumacia de la autoridad responsable para acatar la ejecutoria al asumir una actitud de indiferencia total al acatamiento de la ejecutoria, situación ésta última prevista por el artículo 105 de la Ley de Amparo, según este ordenamiento legal, dos son las primeras fases procesales a seguir y dos las autoridades judiciales federales a intervenir; la primera corresponde a la autoridad judicial federal que conoció del juicio y comprende la adopción de medidas pendientes al logro de la ejecución de la sentencia, finalidad ésta que hace de ese procedimiento un incidente de inejecución de sentencia, el que concluye en el amparo directo, o bien con la resolución del Juez de Distrito en la que niega la existencia de la inejecución atribuida,

siempre que el interesado no impugne esa apreciación, o bien con la atención a los requerimientos de ejecución al fallo protector y, por último, con el envío a la H. Suprema Corte de los autos, en los términos previstos por el artículo 105 de la Ley de Amparo. La desatención parcial o relativa de las autoridades responsables a una ejecutoria de amparo puede ser reclamada mediante el recurso de queja según las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, que se refieren a los casos en que la sentencia se ejecute de manera excesiva o de manera defectuosa. Esto último tiene lugar cuando se realizan actos sin comprender todos aquéllos a que obliga la ejecutoria, lo que presupone la existencia de un principio de ejecución. Estas irregularidades en la ejecución no pueden ser estudiadas de oficio por los órganos jurisdiccionales, pues su conocimiento y resolución únicamente tienen lugar a través del recurso de queja hecho valer por parte interesada y su planteamiento exige que se haga en la forma y términos previstos en la Ley de Amparo. Las características diferenciales de cada una de estas dos formas de desatención en las ejecutorias, en particular la ausencia de principio alguno de ejecución para el segundo, así como los procedimientos distintos para la tramitación de una y otra, impiden la coexistencia de ambas. Puede acontecer que el incidente de inejecución derive o encuentre su antecedente en una resolución de queja declarada fundada, lo que tiene lugar cuando la autoridad responsable se muestra renuente a acatar la ejecutoria de amparo en los términos y alcances señalados en la resolución de la queja declarada fundada, en cuyo caso las resoluciones que recaigan a esos incidentes deberán contraerse, única y exclusivamente, a la existencia o ausencia de la actitud remisa de las autoridades responsables para acatar la sentencia de amparo en los

límites y alcances precisados en la resolución de la queja, declarada fundada, pero no puede ocuparse de defectos o excesos de ejecución distintos a los planteados y resueltos a través de ese recurso de queja, ya que, como se tiene expresado, la Ley de Amparo impone para el planteamiento, tramitación, resolución y competencia de los excesos o defectos de ejecución, como único medio idóneo para solucionarlos, el acudir al recurso de queja, el que deberá ajustarse a las normas que en ellas se contienen y que mucho difieren de las señaladas por la propia ley para los incidentes de inejecución".¹⁴⁷

C.- REPETICION DEL ACTO RECLAMADO.

Existe la posibilidad de que, una autoridad que fue señalada como responsable en un juicio de garantías, una vez que haya cumplimentado satisfactoriamente la ejecutoria que puso fin al mismo, con posterioridad, reitere su conducta y vulnere de nueva cuenta las garantías sobre las cuales se protegió al quejoso, en esta virtud, nos encontramos ante una repetición de acto reclamado, por tal motivo, el artículo 108 de la Ley de Amparo, establece que la parte interesada, podrá denunciar este hecho ante la Autoridad que conoció del Amparo, la cual, dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las Autoridades Responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. Si es procedente esta denuncia, el mismo Tribunal remitirá inmediatamente el Expediente a la Suprema Corte de Justicia, para su resolución definitiva. Si por el contrario, la

¹⁴⁷ *Aréndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp. 319 y 120.

resolución fuese en el sentido de determinar que no hubo repetición del acto reclamado, el agraviado podrá solicitar, dentro del término de cinco días, que el asunto sea elevado al estudio de la Suprema Corte de Justicia, es por ello que el Maestro Noriega comenta que *"se trata, de la tramitación de un verdadero Incidente de Incumplimiento, por reiteración del acto reclamado"*.¹⁴⁴

III.- EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

Como fue asentado en líneas anteriores, cumplir no es lo mismo que ejecutar, ya que la primera hipótesis compete exclusivamente a la facultad discrecional de las autoridades responsables, en donde éstas cumplen de una forma voluntaria y las consecuencias de su actuar, son impugnadas por diversos medios como ya lo estudiamos.

Sin embargo, cuando las autoridades responsables se niegan a cumplir con una ejecutoria de amparo o bien, tratan de engañar a la justicia federal con evasivas o acciones, que lo único que hacen es retardar la impartición de la justicia, la ley de amparo establece toda una serie de procedimientos, aplicables en forma homóloga, a cada uno de los casos en cita, para el efecto de obligar a la autoridad responsable a que de cumplimiento a la ejecutoria.

Al efecto, el Maestro Noriega señala que *"en el caso de incumplimiento por simple abstención,*

¹⁴⁴ Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo II, op. cit., p. 849.

evasivas o procedimientos ilegales de la Autoridad Responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, el procedimiento para forzar la ejecución de la Sentencia, es el previsto en los artículos 105, 106 y 107 de la Ley de Amparo.¹⁴⁹

No obstante, y en virtud de la dificultad que representa el ilustrar este tema, hemos recurrido a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se delimita en una forma clara y contundente cuál, es el procedimiento aplicable, en la ejecución de las sentencias de amparo, mismo que es del tenor siguiente:

"EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO, PROCEDIMIENTO DE MEDIOS DE APREMIO. EL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO, EXCLUYE LA APLICACION DEL ARTICULO 59 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El artículo 105 de la Ley de Amparo, establece el procedimiento a seguir en materia de cumplimiento de ejecutorias constitucionales. Cuando éstas no se encuentren cumplidas o en vías de ejecución veinticuatro horas después de notificadas, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, requerirán, de oficio o a petición de parte, al superior de la autoridad remisa para que la obligue a cumplir sin demora. Si la responsable no tuviere superior, el requerimiento se le hará directamente; asimismo, cuando el superior inmediato no atendiere el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se requerirá a éste. Por último, cuando a pesar de estas intimaciones no quedare

¹⁴⁹ Ibidem.

cumplida la resolución, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito remitirán originales sus actuaciones a la Suprema Corte para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución (es decir, en caso de que la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda), dejando copia certificada de las circunstancias conducentes para procurar su exacto y debido cumplimiento en la forma que establece el artículo 111 de la citada Ley. En esta última hipótesis, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo hará cumplir la ejecutoria dictando las órdenes necesarias a ese fin, y si éstas no fueren obedecidas, comisionará al Secretario y al Actuario para lograrlo y aún podrá cumplimentarla por sí mismo. Solo después de agotarse todos estos medios sin resultados positivos, se solicitará el auxilio de la fuerza pública para lograr esa cumplimiento. Por tanto, no debe aplicarse supletoriamente el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece los medios de apremio para hacer cumplir las determinaciones de los tribunales, por no surtir el extremo que exige el artículo 2do. de la Ley de Amparo, es decir, ausencia de disposición expresa en la Ley de la Materia por resultar directamente aplicable el artículo 105 de la propia Ley".¹³⁰

¹³⁰ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, 2a. parte, Salas y Teas Comunes, Tesis Jurisprudencial 741, pp. 1218 y 1219.

IV.- EJECUCION SUBSTITUTA.- INCIDENTE DE REPARACION DEL DAÑO.

Conforme a lo expresado en líneas anteriores, podríamos afirmar, que la ley de amparo, ha regulado en una forma cuasi-perfecta, todas las hipótesis que pueden presentarse ante el acatamiento, o desobediencia a una ejecutoria de amparo.

Sin embargo, la realidad social avanza a una velocidad vertiginosamente mayor al progreso legislativo, dando lugar a que, si bien es cierto, que en su momento, la ley reglamentaria reguló toda la problemática existente, en cuanto al cumplimiento o ejecución de las sentencias del Poder Judicial Federal se refiere, generando un ambiente de armonía entre las autoridades y los particulares, a través de la fórmula clásica contenida en su artículo 80, a la cual ya nos hemos referido, también lo es que, en determinado momento de nuestro devenir histórico, fue necesario implementar una nueva fórmula, para reestructurar la esencia protectora del juicio de garantías, para que, a conveniencia del quejoso, a través del pago de daños y perjuicios, se substituyera la obligación de las autoridades responsables de restituir los derechos fundamentales al estado en que éstos se encontraban antes de la violación constitucional.

En este orden de ideas, el 16 de enero de 1984, se publicó la adición que se hace al artículo 105 de la ley de amparo en donde el legislador creó la figura del incidente de reparación del daño, para legalizar esta circunstancia, quedando redactado en los siguientes términos:

"EL QUEJOSO PODRA SOLICITAR QUE SE DE POR CUMPLIDA LA EJECUTORIA MEDIANTE EL PAGO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE HAYA SUFRIDO. EL JUEZ DE DISTRITO, OYENDO INCIDENTALMENTE A LAS PARTES INTERESADAS, RESOLVERA LO CONDUCENTE. EN CASO DE QUE PROCEDA, DETERMINARA LA FORMA Y CUANTIA DE LA RESTITUCION".

Esta figura jurídica, en su momento, y dada su novedad, generó toda una serie de controversias, como se puede apreciar de la opinión vertida por el maestro Alfonso Noriega, cuando, en torno a éste tema expresó:

Cuando un quejoso obtiene una sentencia estimatoria de amparo, ¿puede optar el quejoso, libremente, entre el cumplimiento de dicha sentencia en sus términos, o bien puede solicitar se dé por cumplida la sentencia mediante el pago de los daños y perjuicios causados, los que serán liquidados y fijados por el Juez de Distrito, a través del procedimiento que establece la Ley Reglamentaria?. Esta situación jurídica, desde el punto de vista de la Teoría de la técnica del juicio de amparo, es, en mi particular opinión, absurda sin duda alguna. En efecto, una sentencia de amparo, por su propia naturaleza jurídica, resuelve única y exclusivamente sobre una violación de la Ley fundamental y por provenir del Poder Judicial Federal, se trata de una sentencia muy respetable que impone la observancia de aquélla. En esta virtud, el efecto natural de una sentencia de amparo, es reponer al quejoso en el goce de la Garantía Individual infringida, restableciendo la vigencia de la Constitución y los derechos fundamentales de la persona. El amparo no es un juicio

en el que se ventilen intereses económicos ni se litiguen intereses controvertidos. El amparo- y esto es obvio afirmarlo- es un juicio político de defensa de las garantías individuales y de la pureza de la Constitución, para cuya guarda y custodia fue creado aquél, siendo casi insensato pretender que pueden jamás substituirse o subsanarse con el pago de una cantidad determinada en dinero, así se trate de los posibles daños y perjuicios causados por el quejoso. El amparo es una noble y fecunda institución cuya fuerza protectora debe, sí, perfeccionarse y afinarse, pero no es posible que se haga servir como reparador de daños y perjuicios económicos. LA CONSTITUCION VIOLADA NUNCA PODRA SER REPARADA CON DINERO. El amparo es una institución que defiende, lo reitero, la pureza de la Constitución y nunca los intereses económicos de los quejosos. Así, pues, no es jurídico conferir al juez de Distrito que conoce de una CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL en los términos del artículo 103 de nuestra Ley Fundamental, facultades para liquidar daños y perjuicios causados al quejoso, y mucho menos para sentenciar al pago de los mismos y ejecutar a la autoridad que no efectúa el pago por estos conceptos.¹⁵¹

En esta virtud, es válido señalar, que la opinión en cita tiene una validez indubitable, no obstante, debemos estar conscientes que, la reforma que nos ocupa, ES UNA MEDIDA EXTRAORDINARIA QUE REVOLUCIONA NUESTRO MUNDO JURIDICO, porque, utilizada adecuadamente, permite la substitución del restablecimiento de las garantías individuales por el pago de los daños y perjuicios, que el quejoso haya sufrido, generando que, en aquellos casos en donde la práctica nos demuestra, que se causa un grave perjuicio al interés público, con el cumplimiento de la ejecutoria, en los términos

¹⁵¹ Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomo II, op. cit., pp. 1218 y 1219.

de la ejecución ordinaria, enmarcados por la ley reglamentaria, éstas puedan ser acatadas en una forma muy saludable, resolviendo graves conflictos de interés nacional, citando a guisa de ejemplo el acatamiento de una ejecutoria en los términos del artículo 80 de la ley de amparo, en donde el acto que se reclama es la construcción de una obra pública, sobre un predio de régimen particular, sin que medie expropiación, y el procedimiento ordinario de ejecución, en una forma indirecta, ordena su demolición, como parte del respeto a la resolución (recuérdense los juicios de amparo a los que aludimos en el capítulo III, al estudiar el incidente de suspensión) o bien, como la misma Corte lo indica *"Cuando la ejecución se traduce en expulsar de determinadas tierras a un grupo de campesinos dispuestos a oponer resistencia"*.¹²

Por otra parte consideramos que, dada la trascendencia de esta innovación, en su oportunidad se debió precisar, con mayor amplitud la manera en que operaría esta figura, delimitando en una forma perfecta, los diversos apoyos jurídicos sobre los cuales debe descansar esta reforma y, simultáneamente, su marco de operatividad, ya que, en primera instancia y en la forma en que se encuentra redactada esta adición, se puede mal interpretar el espíritu del legislador y considerarse que se ha desnaturalizado el juicio de amparo, al autorizarse la comercialización de las garantías individuales mediante el pago de daños y perjuicios, como concluye el Maestro Noriega.

Debemos recordar además que, la esencia del juicio de amparo, no se circunscribe en forma específica a la restitución de las garantías individuales violadas, sino que, uno de sus objetivos principales, es el

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, op. cit., p. 165.

de restablecer el orden jurídico constitucional que fue desestabilizado por el indebido actuar de la autoridad y que afectó la esfera de derechos del particular, y, como una consecuencia de esto, obliga al restablecimiento de las garantías individuales vulneradas, por lo que, la fórmula de solución propuesta en el último párrafo del artículo 105 de la ley en cita, analizada desde esta perspectiva, no debe generar confusión.

No obstante, surge la pregunta, ¿por qué no se ha utilizado este incidente para solucionar conflictos que, dada su trascendencia, no ha sido posible ejecutarse por la vía ordinaria?.

La respuesta a esta interrogante, en una forma muy particular, consideramos que se debe a la falta de equidad, con que se encuentra redactada esta figura.

En efecto, si la intención del legislador fue la de proporcionar a los ciudadanos una solución justa, en aquellos casos de excepción, sujetos a consideración del quejoso, para que en aras del bien común, se permutasen sus derechos constitucionales por el pago de una indemnización, tasada en el importe de los daños y perjuicios, se cometió un grave error en cuanto a la forma de restitución se refiere, ya que, es un hecho por todos conocido que, el juicio de amparo, como lo hemos venido analizando, tiene como objetivo genérico, el respeto irrestricto a la Constitución, motivo por el cual, todas las acciones civiles o de cualquiera otra naturaleza jurídica, que se generaron con la ejecución del acto que motivó el juicio de mérito quedan a salvo para hacerlos valer en la vía que corresponda.

En consecuencia, TODOS LOS PARTICULARES QUE OBTUVIERON LA PROTECCION DE LA JUSTICIA DE LA UNION, UNA VEZ CUMPLIMENTADA SU EJECUTORIA, VALIDAMENTE PUEDEN RECURRIR A RECLAMAR EL PAGO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE LES CAUSARON EN LA VIA CORRESPONDIENTE, (COMO ES EL CASO DE LA CIVIL EN LA QUE SE TIENE DERECHO A LA INDEMNIZACION POR ESTOS CONCEPTOS), MOTIVO POR EL CUAL, A POCOS PARTICULARES LES IMPORTA PERMUTAR EL RESPETO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES POR EL PAGO DE LOS RUBROS QUE NOS OCUPA, SABIENDO DE ANTEMANO QUE, UNA VEZ OBTENIDO EL CUMPLIMIENTO DE SU EJECUTORIA, PUEDEN RECURRIR A RECLAMAR SU PAGO; POR LO QUE NO HA SIDO MUY ATRACTIVO EJERCITAR DICHO INCIDENTE.

Consideramos que, si se incluyese, dentro de esta figura, un pago por concepto de indemnización por violación a garantías individuales, ésta sería justa y equitativa, ya que, en la actualidad, repetimos, al recurrirse a la ejecución ordinaria, el quejoso obtiene: a) respeto de garantías individuales y, b) pago de daños y perjuicios, y en la ejecución substituta, sólo obtiene pago de daños y perjuicios, PERO EN NINGUN MOMENTO OBTIENE UNA INDEMNIZACION POR CONCEPTO DE SUS GARANTIAS INDIVIDUALES VIOLADAS.

Más aún, si se considera como lo ha establecido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que *"para los efectos del Amparo, el perjuicio no debe tomarse en los términos de la Ley Civil, o sea, como la privación de una ganancia lícita, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como*

sinónimo de ofensa que se hace en los derechos o intereses de una persona"¹⁵³, se podrían presentar casos en que se llegara a la conclusión, de que el afectado, sólo recibiera el pago correspondiente al daño, y no al perjuicio, entendido éste, como se prevé en el Código Civil Federal, que en líneas posteriores transcribo; obligando al particular a que, si desea el pago por el concepto civilista recurra a otra vía distinta, no obstante que es procedente esta indemnización con apoyo en el artículo 125 de la ley de amparo, en el que se refiere al perjuicio patrimonial, que se causa con la suspensión del acto reclamado.

En este orden de ideas, debemos señalar que, acorde a la lógica jurídica un concepto "no puede ser y dejar de ser al mismo tiempo", motivo por el cual, el significado de los conceptos "daño" y "perjuicio", debe ser homóloga para toda nuestra legislación, y de esta forma, evitar confusión en nuestro marco jurídico, lo que se lograría si se considerara al respecto, única y exclusivamente lo ya establecido en la propia ley objetiva civil en cita y que establece:

"ARTICULO 2108.- Se entiende por daños la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

"ARTICULO 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

¹⁵³ Citado por Arellano García, Carlos, op. cit., pp. 884 y 885.

Considerando que a un particular afectado no sólo se le causa una violación en la esfera jurídica de sus garantías individuales e indirectamente un daño y un perjuicio físico ya apuntado; sino que, además, se le causa un daño moral, consideramos que se debe adicionar el artículo 1916 que al respecto dice *"Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en las consideración que de sí mismo tienen los demás"*, agregándose lo siguiente: ***"Y EN EL TRAUMATISMO QUE SE CAUSE EN LA PSIQUE DE UN QUEJOSO, POR LA AFECTACION QUE SE HAGA, POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN UN JUICIO DE AMPARO, AL TRANSGREDIR SUS GARANTIAS INDIVIDUALES, QUE SURGE EN EL MOMENTO DE LA VIOLACION CONSTITUCIONAL Y, EN SU CASO, CUANDO TENGA QUE SACRIFICAR SUS GARANTIAS EN POS DEL BIEN COMUN, ATENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 105 DE LA LEY QUE LO REGLAMENTA"***.

Por todo lo anterior y en virtud de que, nuestro espíritu como universitarios, nos motiva a proponer reformas fundadas en una realidad; con el objeto de mejorar el tecnicismo de la ejecución substituta, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

- 1.- El incidente de reparación del daño, no debe dejarse al libre arbitrio del quejoso, ya que, si lo que se pretende es restablecer el orden jurídico constitucional, que resultó violado, el cual no es posible satisfacerse por los conductos ordinarios, lógicamente nos encontramos ante un caso de excepción de orden público, por lo que, la reforma deberá versar, en el sentido de

establecer esta circunstancia en una forma obligatoria, para ambas partes, circunscribiéndola a los casos de difícil o imposible reparación, ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE, previa determinación que se haga por el juzgador, conforme a las constancias de autos.

Asimismo, para el caso específico de que las partes, una vez determinado que el caso es de difícil o de imposible reparación, no deseen utilizar esta figura; acorde a una de las finalidades del amparo, consistente como ya lo hemos señalado, en la restitución del orden jurídico, que resultó dañado por la forma en que se encontraba con anterioridad, se prevé un término de prescripción que deberá correr a partir del momento en que se determine, que la ejecución de la sentencia, es de difícil o imposible reparación, y ésta cause estado de firmeza, acorde a lo establecido por el artículo 80 de la ley de amparo, atendiendo a la hermenéutica jurídica, que nos indica, que el restablecimiento del orden constitucional, debe de efectuarse, en una forma obligatoria en todos los casos, para que su afectación no se prolongue ad perpetuum.

- 2.- En lo tocante al pago que debe hacerse al particular por concepto de la violación a sus garantías individuales, si bien es cierto que éstas, como lo señala el Maestro Noriega, no son susceptibles de ser valuadas en forma económica, también lo es que, conforme a los objetivos y finalidades que pretende el juicio de amparo, para que sus sentencias sean acatadas y consecuentemente se restablezca el orden jurídico constitucional violado, debemos aceptar esta fórmula como un medio actual de solución de controversias, que de otra forma causan un perjuicio mayor, que el beneficio que se pretende.

Ahora bien, estamos conscientes que, el primer problema que se generará cuando alguien reclame el pago por concepto de sus garantías individuales, será, precisamente su valuación, ya que, coincidiendo con el Maestro Noriega, éstas no son mercaderías. Sin embargo, y dada nuestra inexperiencia en el tema, hemos decidido aceptar, en una forma propositiva y no limitativa, la antigua fórmula que establecía el código civil para el Distrito Federal, para el pago del daño moral, y para tal efecto señalamos que, el pago de los conceptos en comento puede hacerse en base a la tercera parte del importe que arroje el pago del daño y perjuicio material.

Es importante destacar que, esta propuesta, aparentemente es muy deficiente, sin embargo, si se considera que, hemos acudido a la ejecución sustituta, porque no se quiere afectar el interés público, podemos considerar que, el daño material y perjuicio es elevado y consecuentemente, el importe de la tercera parte a la que hemos aludido, también lo será, significando así una solución más justa y equitativa, a la forma en que se encuentra actualmente.

- 3.- En virtud de la forma en que actualmente se vive en nuestro país con procesos de economía variable, y al ser las Entidades de Derecho Público, personas morales sujetas a la ley de egresos nacionales, es factible que, la autoridad responsable, se vea imposibilitada a pagar en el momento en que el juez lo requiera, ya que, debido a los lineamientos a través de los cuales se determina su ejercicio fiscal anual, es probable que no tenga contemplada esta situación,

motivo por el cual, y atendiendo al principio de equidad contenido en la Constitución Federal, la propuesta se hace en el sentido de que la forma de pago se haga en base a los lineamientos expuestos en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, dando aviso de ésta circunstancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación y a la H. Cámara de Diputados, para la inclusión de éste rubro en su próximo balance fiscal.

- 4.- Por todo lo anterior, se puede solicitar que, a facultad del juzgador, se requiera a la Cámara Legislativa citada a que autorice el pago de los conceptos que nos ocupa, con cargo a la partida 00023 del Presupuesto de Egresos de la Federación denominada "Erogaciones No Sectorizables", la cual tiene como uno de sus objetivos "*Coadyuvar al cumplimiento de las funciones que por mandato constitucional corresponden al titular del Ejecutivo Federal*"¹⁵⁴, ya que éste, conforme a lo expresado por el Capítulo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el jefe del Ejecutivo es la autoridad máxima y por tanto, el principal sujeto responsable de la obligación.
- 5.- En virtud de la problemática que en la práctica puede presentarse en relación al pago de los conceptos señalados en relación al sujeto activo que deberá erogarlo, nos permitiremos hacer unas breves reflexiones en torno a la responsabilidad civil del Estado en estos casos.

¹⁵⁴ Ortega Pizarro, Fernando. *Revista Proceso*, No. 858, Abril de 1993, pp. 16-19.

Conforme a lo señalado por el artículo 1928 del Código Civil Federal Vigente, *"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado"*.

Sin embargo, este precepto adolece de una serie de inconvenientes como son:

- A.- Requiere de una condena previa que determine la responsabilidad subjetiva del funcionario.
- B.- Necesita de un principio de ejecución insuficiente, pues sólo así se podría determinar, en su caso, la insolvencia del funcionario.
- C.- Cuando no se puede identificar al funcionario, obviamente tampoco podrá condenársele, y menos dar inicio a la ejecución relativa, por lo cual no habrá posibilidad lógica, de derivar la responsabilidad subsidiaria del Estado. La problemática en cuestión es tardada y difícil de aplicar, de ahí que en la práctica, no sea común su utilización.

La solución consideramos, es crear dicha obligación como directa para el Estado frente al

particular, independientemente que pueda resolverse como única, solidaria o mancomunada con el funcionario; y que se faculte al mismo para que repita, si así le conviene, contra el funcionario.

Debemos recordar que, el Maestro Carrillo Flores, estudioso del conflicto, en varias oportunidades insistió en la necesidad de buscar la adecuada solución al problema, como se desprende de la lectura de su libro "La responsabilidad del Estado Mexicano". En él, nos menciona su autor: *a) las vicisitudes y los enormes trabajos realizados para obtener un principio de justicia para el particular dañado, b) como resultaron infructuosos o insuficientes los reclamos habidos, principalmente debido a las penurias económicas oficiales, c) la forma en que se logró ese principio, aunque muy primitiva, en la ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941, en la que se autorizaba al Ejecutivo de la Unión, entre otras cosas, a reconocer las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal y a depurar dichas obligaciones, mediante el procedimiento administrativo descrito en la propia legislación; nos relata de las modificaciones a esa ley y finalmente, la manera en que dejó de tener vigencia.*¹⁵⁵

Conforme a las ideas expresadas con antelación, se propone que el artículo 1928, termine en su primer punto y seguido, con el objeto de hacer directa la responsabilidad del Estado, y que al artículo 1927, se le agregue, después de la palabra "empleados", el término de "funcionarios

¹⁵⁵ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987. pp. 9-23.

públicos", para que se incluya, a los integrantes del mismo en la forma en que se especificara en líneas posteriores.

Además, sería factible que, el Estado contratara un seguro, para los posibles daños y perjuicios que pudiera ocasionar en el ejercicio de sus funciones.

- D.- Como ya ha quedado asentado, los conceptos de daño moral y perjuicio, en materia de amparo, son distintos a los establecidos por otras materias, por lo cual, debemos homologarlos, en los términos propuestos, es decir, que la conceptualización del perjuicio, en toda nuestra legislación signifique lo mismo y que, al concepto civil del daño moral, se le agregue la afectación que se sufre en la psique del quejoso, primero, ante el ataque violento a sus garantías individuales y segundo, el daño que se causa, cuando tiene que sacrificar sus derechos en pos del bien común y conformarse con el pago de una indemnización monetaria.

Es decir, debemos reformar nuestro engranaje jurídico, SIN GENERAR UNA PARCIALIDAD, ya que, tal y como se encuentra en estos momentos, la fórmula ecléctica contenida en la ejecución substituta, establece la superioridad del Interés Público, de aquellos juicios en donde resulta un daño a la sociedad con el acatamiento de la ejecutoria, reduciendo los derechos fundamentales del quejoso, al pago de una simple indemnización monetaria, que en la mayoría de los casos se traduce en el pago del daño material; en algunos otros se logra incluir el perjuicio.

Ahora bien, el objetivo de este trabajo, no es el de proponer un método para la valuación de algo que no tiene precio, por no encontrarse dentro del comercio. No obstante, lo que se persigue es un medio idóneo, para asegurar una indemnización justa y oportuna para que, una vez más, el Juicio de Amparo sea un medio protector y estabilizador de la problemática que presenta el individualismo con el estatismo social.

Por tal motivo, y en virtud de que, el derecho es uno solo, pero dividido para su estudio y aplicación; al hablar de reformar el incidente de reparación del daño que nos señala la ley de amparo, debemos establecer que, con el objeto de hacer viable esta figura, la reforma no sólo debe abarcar al artículo que nos ocupa, sino que, como ya lo establecimos, debe comprender otros sectores de la legislación, motivos por los cuales, consideramos que los artículos que deben ser reformados, en los términos señalados son los siguientes:

LEY DE AMPARO

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 105 (Ultimo Párrafo).- El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

REFORMA PROPUESTA:

ARTICULO 105 (Parte Final).- Cuando la restitución a la que se refiere el artículo 80 de esta ley sea de difícil o de imposible reparación, a instancia de cualquiera de las partes contendientes, el juez de Distrito, abrirá el incidente de reparación de Garantías Individuales, Daños y Perjuicios, en donde se deberá contemplar el daño moral, para que, mediante el pago de los mismos, se dé por cumplida la ejecutoria.

En la resolución que se dicte, se deberá contener la fijación clara y precisa de la cuantía a la que ascienden estos conceptos, considerándose que la afectación que el quejoso sufre con la privación a sus derechos constitucionales es total y en pos del bienestar común. Los daños y perjuicios sufridos se indemnizarán acorde al Código Civil Federal. La reparación de las Garantías Individuales, se efectuará en base al pago de la tercera parte del monto total que arrojen el importe de los conceptos que anteceden.

La forma y época de pago, deberán establecerse atendiendo a los lineamientos previstos por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, cuando la indemnización no pueda ser cubierta por la o las autoridades responsables en el ejercicio fiscal en que se causó la violación de garantías.

La tramitación de este incidente no deberá de exceder de treinta días naturales a partir de

su fecha de iniciación.

La acción para pedir la ejecución de una sentencia por esta vía, durará diez años, contados desde el día en que ésta causó ejecutoria, en caso contrario, por el sólo transcurso del tiempo, se considerará ejecutoriada por falta de interés jurídico, restableciéndose el Control Constitucional que resultó transgredido.

**CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA
LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.**

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 1916 (PRIMER PARRAFO).- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

REFORMA PROPUESTA:

ARTICULO 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás, Y EN EL TRAUMATISMO QUE SE CAUSE EN LA PSIQUE DE UN QUEJOSO, POR LA AFECTACION QUE SE HAGA, POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN UN JUICIO DE AMPARO, AL TRANSGREDIR SUS GARANTIAS INDIVIDUALES, QUE SURGE EN EL MOMENTO DE LA VIOLACION CONSTITUCIONAL Y, EN SU CASO, CUANDO TENGA QUE SACRIFICAR SUS GARANTIAS EN POS DEL BIEN COMUN, ATENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 105 DE LA LEY QUE LO REGLAMENTA.

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 1927.- El que paga el daño causado por sus sirvientes, empleados u operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

REFORMA PROPUESTA:

ARTICULO 1927.- El que paga el daño causado por sus sirvientes, empleados, operarios o FUNCIONARIOS PUBLICOS, puede repetir de ellos lo que hubiera pagado.

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 1928.- El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

REFORMA PROPUESTA:

ARTICULO 1928.- El Estado tiene la Obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas.

Como comentario final de este capítulo, nos permitimos señalar que, las reformas en comento, se han hecho, sin perjuicio de que esta conceptualización en materia legislativa, se pueda establecer en la propia ley de amparo, por praxis jurídica y evitar confusiones en su aplicación.

CONSIDERACIONES GENERALES.

La obra pública, es uno de los medios que utiliza el Estado, para tratar de satisfacer necesidades colectivas dentro del marco de legalidad que, para tal efecto señala nuestra legislación, cumpliendo de esta forma con uno de tantos objetivos que tiene esta Institución.

Paralelamente, cuando un particular se considera afectado en sus garantías individuales, por cualquier acto de autoridad, válidamente podrá acudir al Juicio de Amparo para el efecto de que se le restituyan sus derechos al estado en que se encontraban con anterioridad a la violación.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando el gobernado que se considera afectado con la construcción de una obra pública, en una forma que él considera ilegal; es protegido por la justicia de la Unión, y dentro del cumplimiento de la ejecutoria, en una forma indirecta se plantea la demolición de esta construcción, como una de las acciones que deben llevarse a cabo para la restitución de derechos a la que hemos aludido?

Como ya quedó anteriormente precisado, las obras públicas, se llevan a cabo por mandato de alguno de los planes que se estatuyen para la realización del desarrollo global de nuestro país, teniendo como objetivo principal, la satisfacción de una necesidad de la misma índole, por lo que su demolición, aún cuando sea en apego al cumplimiento de una ejecutoria del Poder Judicial Federal, traería un grave daño a la sociedad toda vez que este tipo de construcciones se encaminan, entre otras acciones a la

integración de nuestro país al nuevo orden internacional, a través de la creación de una infraestructura básica, además, debido al proceso inflacionario que vive el Estado, dicha edificación se construirá de una forma o de otra, por ser necesaria para nuestro desarrollo, motivo por el cual, es imprescindible el lugar que ocupa la propiedad del quejoso. En esta virtud, los daños causados por la ejecución de una obra de esta naturaleza, se traducen en actos de difícil o de imposible reparación.

Para casos similares a este, en donde existe una yuxtaposición de intereses públicos antagónicos entre sí, y que deben ser satisfechos por el Estado, en el año de 1984, la ley de amparo estableció el incidente de reparación del daño, a través del cual, se puede solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios.

Sin embargo, la solución en cita, resultó ser tan atrevida que generó toda una serie de controversias en el mundo jurídico, toda vez que, dentro de los argumentos más fuertes, figuró el del Maestro Alfonso Noriega Cantú, quien consideró que esta solución era ridícula, porque la esencia del juicio de amparo es mantener la pureza de la Constitución y por ende, en este juicio, no deben intervenir cuestiones de índole económica, máxime, por que las garantías individuales nunca podrán ser valuadas en dinero, siendo éstas un derecho subjetivo, no sujeto al régimen de mercaderías.

Sin embargo, aún cuando todas estas opiniones son muy acertadas, la realidad social, como lo hemos venido reiterando, exige métodos de solución que no tengan una rigidez tal, que el objeto que se pretende proteger quede desprotegido.

En este orden de ideas, consideramos que, si bien es cierto que las garantías individuales no son indemnizables, también lo es que, atendiendo a uno de los objetivos principales que persigue el Juicio de Amparo, consistente en que se restablezca el orden jurídico constitucional violado, mediante la reparación de las garantías individuales a través de la ejecución de sus sentencias, según se desprende de su artículo 113; es muy aceptable la solución que plantea el artículo 105 en su última parte, con el objeto de ser una alternativa de solución para restablecer el orden Constitucional. No obstante, esta figura debe de ser modificada, porque este incidente, en la forma en que se encuentra redactado actualmente, adolece de una serie de anormalidades que lo hacen poco usual.

En efecto, al redactarse esta figura se olvidó por completo que, la indemnización a la que alude este precepto, EN TODOS LOS JUICIOS DE AMPARO, puede ser reclamada en la vía legal correspondiente, una vez obtenido el acatamiento de la ejecutoria, por lo que, a pocas personas les interesa que se les limiten sus derechos constitucionales.

Además, esta figura, al ser de nueva creación, incluyó un espíritu civilista que, conforme a la temática del amparo y a la técnica jurídica de todo nuestro acervo legislativo, no contempló los lineamientos de su aplicación en materia de amparo y la circunscribió a la materia citada en primer orden.

Asimismo, no se especifica la forma y época de pago, circunstancia que, dada la forma de economía variable en que vivimos, debe ser regulada adecuadamente.

Finalmente, consideramos que, una vez delimitados los parámetros sobre los cuales se deban pagar las garantías individuales y los daños y perjuicios dentro de esta figura, un gran número de asuntos que se tramitan a diario en todo el territorio nacional, podrán ser resueltos, conforme a derecho y por ende, se evitarán mayores perjuicios a nuestro país, como es el caso de las diversas obras públicas construidas ilegalmente y que, no obstante el que sus propietarios o poseedores hayan obtenido la protección constitucional, las sentencias que así lo resolvieron, no hayan podido ejecutarse.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La obra pública es la construcción material planeada, programada, presupuestada, financiada y en algunos casos construída por las autoridades competentes en cumplimiento de sus responsabilidades, para modificar el medio natural y crear el capital social fijo de el Estado Mexicano, con la finalidad de generar satisfactores que incrementen el bienestar general en todos sus tópicos, de acuerdo a su facultad discrecional con las aspiraciones del pueblo en general, en un conglomerado nacional que comprende todos los aspectos de la vida del país, como resultado de un proceso creativo y ordenado que transforma los planes en realizaciones, dándoles arraigo en el territorio y propiciando su integración en sistemas, constituyendo así la infraestructura y el equipamiento nacionales.

SEGUNDA.- Desde la antigüedad, las obras públicas en México han obedecido a motivos de interés público, y el acto de autoridad que ordenaba su construcción, se encontraba regulado por los diversos tipos de legislación que se desarrollaron en el devenir histórico de nuestro pueblo, financiándose, en la mayoría de las veces, con alcabalas o impuestos que se instauraban para estos conceptos.

TERCERA.- En el México actual, las obras públicas encuentran su fundamento en diversos ordenamientos jurídicos, como son los artículo 25, 26, 27 y 134 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y en Leyes Secundarias, como la Ley de Planeación, Ley de Obras Públicas y su Reglamento, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Adquisiciones, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, y, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

CUARTA.- El motivo por el cual se construye una obra pública en la forma y lugar en que se llevan a cabo, obedece a todo un complejo sistema de planeación y presupuestación, sustentado en la satisfacción de necesidades colectivas, basada en una serie de estudios, que abarcan desde la comprobación de la existencia de la necesidad hasta su factibilidad, analizando el impacto ambiental, social, cultural, económico y político de la región en donde se construirá y su trascendencia nacional, determinando así el interés público de esta construcción.

QUINTA.- Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la administración pública en la construcción de obras del mismo género, es el de la adquisición de los predios sobre los cuales serán construídas, toda vez que, en la mayoría de las edificaciones, especialmente en las de infraestructura mayor, los acreedores que las financian (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), fijan tiempos de realización específicos, originando que, las autoridades a quienes se destina el crédito, no puedan cumplir en el plazo establecido, motivo por el cual, y para evitar la cancelación de los

préstamos, las autoridades en cita, ordenan a las ejecutoras materiales de la obra, que inicien la construcción de la misma, SIN QUE EL ESTADO HAYA RETOMADO SU PROPIEDAD ORIGINARIA, GENERANDO QUE, EN UN GRAN NUMERO DE CASOS, SE AFECTE A LOS PARTICULARES EN SU PROPIEDAD O POSESION, EN UNA FORMA ILEGAL.

SEXTA.- Todo particular afectado en sus garantías individuales por la realización indebida de una obra pública, puede impugnar el acto que transgrede sus derechos fundamentales, por la vía del amparo indirecto, acción que lo faculta para solicitar la suspensión de los trabajos de construcción y, paralelamente, la protección de la Justicia de la Unión.

SEPTIMA.- El Juicio de Amparo, es una de las máximas creaciones jurídicas, a nivel internacional, para proteger al particular en contra de los abusos del Estado, sin embargo, en la actualidad, considero que contiene una serie de fallas técnicas que dificultan su esencia protectora, entre las cuales destacan:

- A) La doble regulación de criterios jurisprudenciales, sobre un mismo hecho, acto o figura jurídica, que origina un estado de incertidumbre del mismo género, al no existir un criterio definido y obligatorio en las resoluciones del Poder Judicial Federal.

- B) La ambigüedad en la definición y aplicación de los conceptos "interés público" e "interés social", dando como resultado que, en algunos juicios de amparo, específicamente cuando se reclama la construcción de una obra pública, el Poder Judicial Federal, al tratar de proteger los intereses en cita, al negar la medida cautelar al quejoso, desproteja a la sociedad, toda vez que, en el supuesto de que se otorgue la protección Constitucional, deberán restituirse las cosas al estado en que se encontraban con anterioridad, situación que conlleva a la demolición de la obra en comento, o bien, cuando al respetar las garantías individuales por la vía de la ejecución sustituta, la sociedad debe pagar una cuantiosa suma al particular, por concepto de daños y perjuicios.
- C) La inexistencia de la suplencia de la queja en materia administrativa, en cuanto a la denominación correcta de las autoridades responsables se refiere, toda vez que, dado el amplio aparato burocrático, el promovente del amparo, en un gran número de situaciones, carece del nombre correcto de los entes de Derecho Público que lo afectan, trayendo como consecuencia, el sobreseimiento del juicio en que actúa, ante el rigor técnico de la Ley Reglamentaria que le impone esta obligación.
- D) El atraso que existe en el criterio clasificatorio para identificar los actos de autoridad, toda vez que, en la actualidad, están basados en la facultad de imperio, situación que excluye tajantemente a los integrantes de la Administración Pública Paraestatal, no obstante que sus actos pueden causar una lesión en las garantías individuales del gobernado.

OCTAVA.- Con el objeto de consolidar el Juicio de Amparo en el espíritu bajo el cual fue concebido, se concluye:

- A) El restablecimiento de la facultad única de emisión de jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- B) La delimitación de los conceptos "interés público" e "interés social" y la obligación del juzgador para que, en el momento de admitir la demanda, de oficio, recabe **TODAS LAS PRUEBAS QUE LO CONDUZCAN A DETERMINAR SI EL ACTO ES DE INTERES PUBLICO O NO LO ES, Y, EN BASE A LA INFORMACION OBTENIDA, VALORE SI EL DAÑO AL INTERES QUE PRETENDE PROTEGER SERA MAYOR, EN CASO DE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL EL ACTO RECLAMADO.**

- C) La creación de un cuerpo de peritos que coadyuven con el Poder Judicial Federal, toda vez que, ante la carencia de éste, se solicita el apoyo a la Administración Pública Centralizada, situación que retarda la impartición de justicia.

- D) El aumento en las sanciones de los medios de apremio, de que puede valerse el Juez de Distrito, cuando las autoridades responsables, se niegan a entregar la información documental, solicitada por el quejoso o por el juzgador.

- E) El incremento del número de Juzgados de Distrito, para que los juicios de amparo indirecto, en su resolución y tramitación, no se excedan de seis meses.

NOVENA.- En virtud de ser la prueba, el elemento básico para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto, en los juicios de amparo en donde se demanda la ilegítima construcción de una obra pública, se considera que:

- A) La prueba de inspección ocular, debe ofrecerse con la intervención de peritos, para el efecto de que el Juez de Distrito, pueda cerciorarse físicamente del grado de afectación, que resiente el predio en litis, en caso de que exista, además de contemplarse en ésta si existen indicios físicos, como personal, letreros o rótulos en la maquinaria, que determinen quién es la persona física o moral que ejecuta la obra pública.
- B) La prueba testimonial es de capital importancia para acreditar el interés jurídico de los quejosos, sobre todo en aquellas zonas en donde la materia de legalidad de tenencia de la tierra es incierta.

DECIMA.- El objetivo fundamental del juicio de amparo, es el de defender la pureza de la Constitución, y paralelamente, sus objetivos secundarios son: el restablecimiento del Orden Jurídico Constitucional violado y la protección y restitución de las garantías individuales del gobernado, motivos por los cuales, **TODAS SUS SENTENCIAS DEBEN SER OBEDECIDAS SIN IMPORTAR EL COSTO.**

DECIMA PRIMERA.- En la actualidad, existen diversos juicios de amparo, como es el caso de aquellos en donde se reclama la indebida construcción de una obra pública, en donde el acatamiento a la ejecutoria pronunciada, en los términos clásicos del Artículo 80 de la Ley Reglamentaria, son de difícil o imposible restitución, toda vez que se ordena en forma indirecta, la demolición de la construcción en cita, y al no ser esto factible, en virtud del daño social que se causaría, la sentencia tarda mucho tiempo en ejecutarse.

DECIMA SEGUNDA.- La Ley de Amparo, en el último párrafo de su Artículo 105, establece la ejecución substituta, como una medida complementaria de ejecución, sin embargo, considero pertinente hacer las siguientes observaciones:

- A) La redacción de esta figura genera confusión en cuanto al objetivo que se pretende, toda vez que, a simple vista, se puede considerar que se ha desnaturalizado el Juicio de Amparo, al

autorizarse la comercialización de las garantías individuales, mediante el pago de daños y perjuicios.

- B) La alternativa de solución que propone es inadecuada, ya que, los conceptos de indemnización a los que hace alusión, mediante los cuales se busca el restablecimiento del Orden Jurídico Constitucional violado, pueden reclamarse en vía distinta al Juicio de Amparo una vez ejecutada la sentencia que lo resuelve, por lo que resulta poco atractivo para los particulares.
- C) Es incompleta, toda vez que, no se consideró que en la actualidad, al recurrirse a la ejecución ordinaria de las sentencias de amparo, mediante el ejercicio de las acciones correspondientes, el quejoso obtiene: a) respeto de garantías individuales, y, b) pago de daños y perjuicios; y en la ejecución substituta, sólo obtiene pago de daños y perjuicios, **PERO EN NINGUN MOMENTO OBTIENE UNA INDEMNIZACION POR CONCEPTO DE SUS GARANTIAS INDIVIDUALES VIOLADAS.** Más aún, en virtud de la tesis jurisprudencial No. 1288 emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Unión, que aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, p. 2120, en donde se considera al perjuicio como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona y no como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haber obtenido, se podrían presentar casos, en que se llegara a la conclusión de que el afectado sólo recibiera el pago correspondiente al daño y no al perjuicio, entendido éste como se preve en el Código Civil Federal.

DECIMA TERCERA.- En virtud de considerarse que la ejecución substituta es un gran avance en materia Constitucional, es pertinente hacer las siguientes observaciones:

- A) Dentro del incidente de reparación del daño, debe incluirse un pago por concepto de indemnización relativo a las garantías individuales que el quejoso sacrifica en pos del bienestar común.
- B) El pago indemnizatorio por concepto de garantías individuales, en una forma propositiva, y no limitativa, se propone que sea la tercera parte del importe que arroje el pago de los daños y perjuicios que se causaron al particular.
- C) El incidente de reparación del daño, no debe dejarse al libre arbitrio de las partes, debiéndose regular en forma obligatoria, limitándose a los casos de difícil o imposible reparación, previa determinación que se haga por el juzgador, acorde a las constancias de autos.
- D) Para el caso específico de que las partes, una vez determinado que el caso es de difícil o de imposible reparación, no deseen utilizar esta figura, y en virtud de que una de las finalidades del amparo, consiste en la restitución del orden jurídico que resultó dañado en la forma en que se encontraba con anterioridad, dentro de la ejecución substituta, debe preverse un término de prescripción, que deberá correr a partir del momento, en que se determine que la ejecución de la sentencia es de difícil o imposible restitución, acorde a las constancias de autos.

DECIMA CUARTA.- Con el objeto de evitar confusión en la aplicación de nuestra legislación, y en virtud de que la lógica jurídica establece que un concepto "no puede ser y dejar de ser al mismo tiempo", el significado de los conceptos "daño" y "perjuicio", debe ser homologado en nuestro marco jurídico, dentro de los artículos 2108 y 2109 del Código Civil aplicable en materia común para el Distrito Federal y en materia Federal para toda la República, en la forma en que para tal efecto se propuso en el Capítulo Cuarto de este trabajo de investigación.

DECIMA QUINTA.- Considerando que a un particular afectado por el indebido actuar de las autoridades, no sólo se le causa una violación en la esfera jurídica de sus garantías individuales e indirectamente un daño y un perjuicio físico sino que, además, se le causa un daño moral, se concluye que debe adicionarse el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal y de aplicación supletoria en Materia Federal, agregándose un pago por concepto indemnizatorio relativo al traumatismo que se cause en su psique, en el momento de la violación constitucional.

DECIMA SEXTA.- En virtud de que, con la ejecución sustituta, se vuelve a afectar la psique del quejoso al tener que sacrificar la restitución de sus garantías individuales en pos del bienestar común y conformarse con una indemnización pecuniaria, se concluye que, dentro del Artículo 1916 del Código Civil, se agregue un pago por este concepto.

DECIMA SEPTIMA.- Con el objeto de delimitar la forma de pago dentro de este incidente y considerando que las Entidades de Derecho Público, son personas morales sujetas a la ley de egresos nacionales, y que es factible que, la autoridad responsable, se vea imposibilitada a pagar la indemnización a la que se le condene por la ejecución substituta, en el momento en que el juez lo requiera, se propone que la forma de pago se haga en base a los lineamientos expuestos en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, dando aviso de esta circunstancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación y a la H. Cámara de Diputados, para la inclusión de este adeudo en su próximo balance fiscal.

DECIMA OCTAVA.- En virtud de la problemática, que en la práctica puede presentarse en relación al pago de los conceptos señalados, en relación al sujeto activo que deberá erogarlos, concluimos que se debe legislar a este respecto, con el objeto de crear una responsabilidad directa para que el Estado indemnice, en estos casos, y, si lo considera pertinente, repercuta en contra de sus funcionarios, sugiriendo, además, la contratación de una empresa aseguradora, con el objeto de deslindar esta obligación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARELLANO GARCIA, Carlos, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1982.
- 2.- BARRAGAN BARRAGAN, José, Algunos Documentos Para El Estudio Del Origen Del Juicio De Amparo 1812-1861, U.N.A.M., México, 1987.
- 3.- BARRAGAN BARRAGAN, José, Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1869, U.N.A.M., México, 1987.
- 4.- BOQUERA OLIVER, Jose Marfa, Derecho Administrativo, Ed.IEAL, 5a. edición, Madrid, 1985.
- 5.- BRACAMONTES, Luis, Las Obras Publicas en México, P.R.I., México, 1975.
- 6.- BREWER, Allan, Estado de Derecho y Control Jurisdiccional: Justicia Constitucional, Contencioso Administrativo y Derecho de Amparo, I.N.A.P., México, 1987.

- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 8a. edición, México, 1991.
- 8.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3a. edición, México, 1992.
- 9.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 28a. edición, México, 1991.
- 10.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 23a. edición, México, 1991.
- 11.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo III, Ed. Heliasta, Argentina, 1954.
- 12.- CARRILLO FLORES, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, U.N.A.M., México, 1987.
- 13.- CARRILLO FLORES, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración Pública en México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1939.

- 14.- CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2a. edición, México, 1973.
- 15.- CASTRO V., Juventino, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 7a. edición, México, 1991.
- 16.- COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, A.C., La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo, Ed. Cárdenas, S.A. de C.V., Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 3a. edición, México, 1989.
- 17.- COUTO, Ricardo, Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Amparo, Ed. Porrúa, S.A., de C.V., 2a. edición, México, 1957.
- 18.- CHIOVENDA, Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Tomo I, Ed. Jurídica Europa-América, 2a. edición, España, 1954.
- 19.- D'ESTRABAU, Gilberto, Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México, Talleres Itagraf, S.A. de C.V., México, 1988.
- 20.- D'ESTRABAU, Gilberto, El Ferrocarril, Talleres Itagraf, S.A. de C.V., México, 1988.

- 21.- DEL CASTILLO VELASCO, José María, Ensayo sobre el Derecho Administrativo en México, Volúmenes I y II, Ed. Castillo Velasco e hijos, México, 1875.
- 22.- DIAZ DIAZ, Daniel, Machorro Delmonte Ignacio y otros, Marco Conceptual de la Obra Pública, Tomo I, Ed. Playcon S.A., México, 1980.
- 23.- ESCOBAR RAMIREZ, Germán, Principios de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 1988.
- 24.- FARIEN GUILLEN, Víctor, Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo, U.N.A.M., México, 1971.
- 25.- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Germán, La Propiedad y la Expropiación, Escuela Libre de Derecho, 2a. edición, México, 1987.
- 26.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 26a. edición, México, 1987.
- 27.- GONGORA PIMENTEL, Genaro David, Introducción Al Estudio Del Juicio De Amparo En Materia Administrativa, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3a. edición, México, 1990.

- 28.- GONGORA PIMENTEL, Genaro David y Guadalupe Saucedo Zavala, La Suspensión del Acto Reclamado, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 2a. edición, México, 1991.
- 29.- GONZALES COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Ed. Porrúa, S.A de C.V., México, 1976.
- 30.- GONZALES DE COSIO, Francisco, Historia de las Obras Públicas en México, Tomos I-IV, Talleres de Larios e Hijos Impresores, S.A., México, 1971-1972.
- 31.- GONZALES MARIÑAS, Pablo, La Inejecución de las Sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos, I.N.A.P., México, 1985.
- 32.- HAURIUO, Maurice, Obras Escogidas, Traducido por Juan A. Santa María Pastor, I.N.A.P., México, 1976.
- 33.- HERRERIAS TELLERIAS, Armando, Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico, Ed. Limusa, S.A. de C.V., 2a. edición, México, 1988.
- 34.- LEON PORTILLA, Miguel, Antología de Teotihuacan a los Aztecas. Fuentes e Interpretaciones Históricas, U.N.A.M., 2a. edición, México, 1983.

- 35.- LITTRÉ, Emile, Dictionnaire de la Langue Française, Editions Universitaires, Francia, 1958.
- 36.- LOPEZ ROSADO, Diego E., Los Servicios Públicos de la Ciudad de México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1976.
- 37.- LOYO, Gilberto, Demografía y Estadística, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, México, 1974.
- 38.- MADRAZO, Jorge y otros, La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, U.N.A.M., 2a. edición, México, 1985.
- 39.- MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo. Primer Curso, Ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1991.
- 40.- MONZON, Arturo, El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca, I.N.I., México, 1949.
- 41.- NORIEGA CANTU, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomos I y II, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 3a. edición, México, 1991.

- 42.- NORIEGA CANTU, Alfonso, Los Derechos Sociales. Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. U.N.A.M., México, 1988.
- 43.- Obras Públicas en México: Documentos para su Historia, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, 3a. edición, México, 1976.
- 44.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 5a. edición, México, 1988.
- 45.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomos I y II, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 14a. edición, México, 1988.
- 46.- TINOCO RICHTER, César, Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo. Universidad Central de Venezuela, 1970.
- 47.- TRUEBA URBINA, Jorge y Trueba Barrera Jorge, Nueva Legislación de Amparo Reformada, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 57a. edición, México, 1993.
- 46.- VALADES Diego y otros, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Impresos Chávez S.A. de C.V., 3a. edición, México, 1992.

- 47.- VEDEL, Georges, Derecho Administrativo, traducido por Juan RINCON JURADO, Ed. Aguilar, S.A. de C.V., Madrid, 1980.
- 48.- VEGA, Fernando, La Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales, Imprenta de J. Guzmán, México, 1883.
- 49.- VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo, Ed. Themis, S.A. de C.V., Bogotá, 1972.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1.- Enciclopedia Jurídica OMEBA, S.A. de C.V., Tomos XXIII, XXIV, Ed. Driskill, S.A., 2a. edición, Argentina, 1980.
- 2.- Webster's New International Dictionary of the English Language, 2a. edición, Springfield, Mass., USA, 1938.

L E G I S L A C I O N .

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal.
- 3.- Código Fiscal de la Federación.
- 4.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal.
- 5.- Ley de Amparo.
- 6.- Ley de Deuda Pública.
- 7.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 8.- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- 9.- Ley y Reglamento de Obras Públicas.
- 10.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 11.- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal

J U R I S P R U D E N C I A .

- 1.- Informe de Labores de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1973.
- 2.- Apéndices al Semanario Judicial de la Federación correspondientes a:
 - a) Quinta Época, Tomos XV, XCV, LXV.

- b) Sexta Epoca Tomo VI.
 - c) Séptima Epoca, Tomo correspondiente al Pleno, Volúmenes 91-96.
- 3.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, (Tribunal Pleno), Segunda parte (Salas y Tesis Comunes) y Octava Parte (Salas y Tesis Comunes).

REVISTAS Y PUBLICACIONES.

- 1.- Caminos, publicada por la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Enero-Febrero, Vol. I, No. 1, año 1938.
- 2.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Talleres Gráficos de la Nación, 1989.
- 3.- Proceso, No. 858, abril, año 1993.
- 4.- Salinas de Gortari, Carlos, Tercer Informe de Gobierno, 1991.
- 5.- Salinas de Gortari, Carlos, Cuarto Informe de Gobierno, 1992.

MANUALES.

- 1.- Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1988.