

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI

TEMA DE TESIS

Procedencia del Juicio de Amparo en materia de Puertos: La Concesión Integral
Portuaria

Asesor de Tesis: Dr. Eliseo Muro Ruiz

Alumno: Alfredo S. Pérez de Dios



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mí madre Lilia Margarita de Dios Sánchez, porque gracias a su cariño, guía y apoyo he llegado a realizar uno de los anhelos más grandes de mi vida, fruto del inmenso apoyo, amor y confianza que en mí depositó y con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir. Con cariño y respeto. Gracias.

A mis hermanos, Gerardo, Lilia, Alberto y Antonio, sobrinas Nely, Yadira, y toda mi familia Con fraternal afecto. Gracias.

Como un testimonio de cariño y eterno agradecimiento por mi existencia, valores morales y formación profesional a mi alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México, a mis profesores y en particular para el Dr. Eliseo Muro Ruiz por su amistad, el tiempo dedicado, conocimientos y paciencia que me brindo. Gracias.

Como muestra de mi cariño y agradecimiento, por todo el apoyo brindado y porque hoy veo llegar a su fin e inicio una de las metas de mi vida, es por ello que le agradezco la amistad, orientación, conocimientos e impulso a la Lic. Luz Alicia Iturbe de Garay ; a la Lic. Rosa Natalia Ruiz Armenta (†); y a la Dra. Silvia Josefina Ruiz Armenta. Con sincera gratitud y cariño. Gracias.

Como un pequeño testimonio por el gran apoyo brindado a Judith Marcela y Frida Daniela. Con profundo cariño. Gracias.

También dedico la presente como agradecimiento al apoyo brindado durante los años de estudio y como un reconocimiento a la amistad que nos une a Fabiola, Graciela, Ivonne, Lupita, Mary, Margarita, Roció, Sandra, Silvia, Arturo, Noe y Raúl. Con afecto. Gracias.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis profesional tiene por objetivo central analizar la procedencia de amparo en materia portuaria. Cabe hacer mención, que esta temática no cuenta con estudios serios y profundos que nos amplíen nuestros conocimientos sobre la misma, lo anterior lo manifiesto en el sentido de que la doctrina especializada en materia portuaria, hace una escasa referencia expresa sobre la misma; así también, al realizar esta investigación nos encontramos con la disyuntiva de que tampoco existen tesis profesionales sobre la temática que se pretende analizar. Por tanto, y sin pretender caer en vanas presunciones, considero que esta investigación sienta un precedente en un tópico que hasta el momento ha tenido poca atención y escaso análisis.

Ahora bien, para adentrar al lector en el tema citado es necesario mencionar que recientemente se concedió a la Administración Portuaria Integral la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, solo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, en mi opinión, tal concesión resulta arbitraria por parte del Estado, toda vez que los usuarios quedarán en estado de indefensión, ante aquellos actos cometidos por la Administración Portuaria Integral que vulneren sus derechos e intereses. Ante esta situación, por ejemplo, no podrían los usuarios interponer el juicio de amparo en contra de dicha Administración, toda vez que debemos recordar que el amparo, sólo se promueve contra leyes o actos de autoridad que violenten las garantías individuales, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o cuando se invada la esfera de la autoridad federal; y en el caso concreto al que nos referimos la Administración no es una autoridad, sino particulares que realizan la administración en comento.

Ahora bien, para compenetrarnos en la temática planteada, creemos oportuno estructurar la presente investigación, en la forma en que tradicionalmente se elaboran este tipo de investigaciones, es decir, en el capítulo primero haremos alusión a la naturaleza jurídica del juicio de amparo, así como también a la manera en como se ventila el amparo en materia administrativa, lo anterior con la finalidad de saber las generalidades relacionadas con el citado juicio, el cual tiene estrecho vínculo con el tema que ocupa nuestra atención en esta investigación.

Concatenado con lo expuesto en el párrafo anterior, tenemos que en el capítulo segundo mencionaremos quién puede ser considerada como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo administrativo, en donde veremos como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sí puede ser una autoridad responsable en el juicio de amparo, pero al concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, ya no se le puede imputar esa calidad.

Posteriormente, en el capítulo tercero se expondrán la manera en cómo se otorgó la concesión integral portuaria, los actos que pueden celebrar los particulares y la Administración Portuaria Integral, el contrato de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios, así como también los medios procesales para que se puedan anular este tipo de instrumentos jurídicos. En esta parte, ya veremos más directamente, como el Ejecutivo Fedear, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no debieron haber concesionado tan importante en la economía del país.

En el capítulo cuarto se detallarán cómo se desarrollan medios similares del amparo civil y administrativo en materia de puertos, principalmente en tres naciones: España, Brasil e Italia, en donde comprobaremos como a pesar de que en estas naciones se concesionó la explotación, uso y aprovechamiento de los

puertos, los usuarios si cuentan con medios impugnativos cuando los concesionarios trasgreden arbitrariamente sus derechos.

Por último, en el capítulo quinto mencionaremos la necesidad de que se manifieste la procedencia y sustanciación del amparo administrativo, respecto a la concesión integral portuaria, lo anterior, con el objetivo de que los usuarios puedan tener los suficientes instrumentos legales para defenderse de atropellos por parte de las concesionarias.

ÍNDICE

PÁGINAS

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO EL JUICIO DE AMPARO Y EL PODER EJECUTIVO

1. Naturaleza jurídica del juicio de amparo	1
2. El juicio de amparo en materia administrativa	8
3. El acto administrativo y el juicio de amparo	16

CAPÍTULO SEGUNDO CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO

1. El concepto de autoridad responsable en el juicio de amparo administrativo	26
2. La autoridad responsable para efectos del juicio de amparo administrativo	29
3. El Poder Ejecutivo como fuente formal del acto administrativo para efectos del juicio de amparo:	35
3.1. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes como autoridad responsables en materia portuaria	35
3.1.1. El acto administrativo de concesión portuaria y su control constitucional y legal	37
A. Juicio de amparo	48
B. Recursos ordinarios	53

CAPÍTULO TERCERO NATURALEZA JURÍDICA DE LA “CONCESIÓN INTEGRAL PORTUARIA” (API’S)

1. Otorgamiento de la Concesión Integral Portuaria:	59
1.1. Licitación	59
1.2. Adjudicación	68
2. Actos jurídicos celebrados entre los particulares y las API’S	72
3. El contrato de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios	77
4. Medio jurídicos procesales para anular el contrato de cesión de derechos y de prestación de servicios	84

CAPÍTULO PRIMERO

EL JUICIO DE AMPARO Y EL PODER EJECUTIVO

SUMARIO.- 1. Naturaleza Jurídica del Juicio de Amparo. - 2.El juicio de Amparo en Materia Administrativa. - 3. El Acto Administrativo y el Juicio de Amparo.

1. Naturaleza jurídica del juicio de amparo.

En lo que concierne a la naturaleza jurídica del juicio de amparo, tenemos que gran parte de la doctrina se encuentra en la disyuntiva de considerar al amparo como recurso o como juicio. Se discute, y la discusión no tiene solamente interés teórico sino también práctico en atención a que la postura que al respecto se adopte contribuirá a la solución de cuando menos algunos de los múltiples problemas que plantea el amparo, si éste es un recurso o un verdadero "juicio", entendiéndose por tal un proceso. La diversidad de opiniones emitidas al respecto y que mayoritariamente se inclinan por la segunda consideración, ha sido propiciada por la misma legislación sucesivamente en vigor, pues mientras algunas de sus leyes orgánicas le han llamado "recurso", otras, lo mismo que las Constituciones de 1857 y la de 1917, le denominan "juicio", y otras más, el Acta de Reformas de 1847 entre ellas, "proceso"

El jurista Emilio Rabasa, cuyo sólo nombre basta para considerar sus opiniones con cierta predisposición a estimarlas acertadas, se inclinó, aunque sólo en lo relativo al amparo directo, por la tesis del recurso, y en su magnífica obra, *El Artículo 14*, expresó: "El famoso artículo (el 14 constitucional) origen desconocido de muchas anomalías y por ende de dificultades que han ido conduciendo de confusión en confusión, ha sido causa de una cuestión singular, que no debiera haber preocupado nunca a los que de leyes entienden: la de sí el amparo es un juicio o un recurso. La Ley Reglamentaria de 1861, que se atuvo simplemente a la Constitución, llamó al amparo juicio, como ésta le llama en su artículo 102 (107 de la actualmente en vigor); y la Constitución lo designó así, porque sus autores no

sospecharon las revelaciones que había de hacer la práctica, y buenamente supusieron que el amparo iba a ser siempre el ejercicio de una acción nueva no juzgada todavía y que había de dar materia a un juicio nuevo también. La Ley de 1869, basada en alguna experiencia, pero de todas suertes hecha sobre un conocimiento mucho mejor de los artículos 101 (103 actualmente) y 102 de la Ley Suprema, comienza a considerar el amparo como recurso, y prefiere en lo general esta designación, que se ve aún en el rubro de uno de sus capítulos. Con sobra de experiencia y plena conciencia de lo que hacía, la Ley de 1882 estima el amparo como un recurso y así lo llama casi siempre que lo nombra; pero en seguida, lo que parecía resultado no intencional del concepto que de esta clase de procesos se había ido formando, se sometió a especial consideración, y fue deliberada resolución la de llamar siempre juicio al amparo en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y ha quedado legalmente resuelto, que es siempre y en todo caso un juicio”.¹

Pero la ley es impotente para cambiar la naturaleza de las cosas, y la diferencia entre juicios y recursos depende de la naturaleza de la reclamación que los origina, y se funda en la diferencia irreductible entre el todo y la parte; el juicio no se inicia sino intentando una acción para reclamar la satisfacción de un derecho; comienza por la demanda y concluye por la sentencia que causa ejecutoria; el recurso se entabla sobre una resolución judicial para reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de una ley; es una parte del juicio, que comienza con la reclamación del error cometido y concluye con la sentencia, que no es necesariamente la misma que pone fin al juicio. En este concepto, el procedimiento de amparo, tal como lo autoriza y establece la ley, puede ser un juicio y puede ser un recurso. Es lo primero siempre que lo motiva la violación de cualquier artículo que no sea el 14, porque esta violación origina una acción nueva, que se ejercita en el amparo reclamándose la satisfacción del derecho violado; el juicio fenece por la sentencia de la Suprema Corte, y si la

¹ RABASA, Emilio. “El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Orígenes, teorías y extensión”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 49.

autoridad ejecutara el acto reclamado continúa los procedimientos en que incidentalmente surgió el proceso federal, es con distinta materia, pero nunca para seguir examinando la misma acción que la sentencia federal dilucidó. En el caso del artículo 14 sucede todo lo contrario, y entonces el procedimiento federal tiene toda la naturaleza y todos los caracteres del recurso; el pretexto es una violación, pero como el oficio de la Suprema Corte es examinar si la ley ha sido o no exactamente aplicada, es de mera revisión, y tiene por objeto enmendar la mala aplicación de la ley en los procedimientos comunes; la resolución de la Corte no fenece el juicio, porque no resuelve definitivamente sobre la acción intentada, y los tribunales comunes, continuándolo, siguen sobre la misma materia en que intervino la justicia federal.

Hay simple recurso cuando se hace mera revisión, y hay mera revisión siempre que una autoridad se propone justamente la misma cuestión que se propuso la que dictó la resolución reclamada; el juez común dice: 'la ley X se aplica de tal modo en el presente caso'; la justicia federal se pregunta si la ley X se aplica efectivamente de tal modo en aquel caso; y resulta de esta manera el amparo tan revisión y tan recurso, que por su esencia no se distingue en nada del recurso de apelación.

A pesar del profundo respeto que merece la opinión de tan preclaro tratadista, debe seguirse la corriente de quienes sustentan la opinión contraria, ya que incluso el juicio de garantías que se asemeja a la casación, el amparo directo, tiene más de proceso autónomo que de recurso y, por lo mismo, constituye lo que comúnmente es llamado juicio.

"Recurso", como su propia denominación lo indica, es un volver a dar curso al conflicto, un volver, en plan revisor, sobre lo andado, de manera que ante quien deba resolverlo concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida y que decida si la apreciación

efectuado por éste se ajusta o no a la ley correspondiente, y, en su caso, a solicitarle que reforme la determinación con que no se está conforme.

Para Guasp, el distinguido tratadista español, el recurso es "una pretensión de reforma de una resolución judicial dentro del mismo proceso en que dicha resolución judicial ha sido dictada".² En el recurso se está en presencia, pues, del mismo conflicto, establecido respecto de las mismas partes y que debe ser fallado con base en la misma ley que debió regir la apreciación del inferior. En suma: se sigue dentro del proceso.

En lo que respecta al amparo, por el contrario, quien hasta entonces ha sido juzgador sube a desempeñar el papel de parte demandada; y el conflicto a resolver no es ya el que fue sometido a la consideración de dicha parte, sino el si la conducta de ésta configura o no una contravención a la Carta Magna. Los preceptos normativos a cuya luz deberá resolver el órgano de control, juez del primitivo, no serán, en consecuencia, exclusivamente los mismos en que éste se apoyó en su oportunidad, sino, además, los de la Carta Magna. Es más: puede darse el caso de que el citado órgano de control no solamente se abstenga de establecer si la ley ordinaria fue exacta o inexactamente aplicada, sino que resuelva que tal ley no debió haber sido aplicada por ser contraria a la Constitución, lo que no sucede en el recurso de apelación.

En el juicio de amparo, y esto ocurre tanto en el amparo directo como en el bi-instancial, la materia y las partes son, por consiguiente, diferentes a las del proceso ordinario en que se dictó la resolución reclamada. En el juicio de amparo se trata de una estructuración procesal del amparo, la garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana de un proceso sobre el proceso. No es un capítulo más del mismo proceso ordinario.

² Citado por el INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Manual del Juicio de Amparo", 8ª reimpression, Editorial Themis, México, 1991, p. 11.

Es más: en el caso del recurso el superior se sustituye al inferior, lo que significa que actúa como éste debió haber actuado y no lo hizo; en tanto que en el juicio de amparo no hay tal sustitución y el órgano de control, que advierte y declara la ilegalidad de la conducta asumida por la autoridad responsable, manda que ésta enmiende tal conducta.

No hay, en consecuencia, porqué dudar de que sea la acción constitucional ejercitada, distinta de la que se hizo valer en el juicio ordinario, la que tenga por virtud iniciar el proceso del amparo; ni por qué suponer que dicha acción pudiera ya haber sido juzgada en el mencionado juicio ordinario; como tampoco hay por qué pretender que el oficio de la Suprema Corte sea "de mera revisión" y que el "pretexto" sea una violación a la ley ordinaria, pues hasta cuando el juicio de amparo se plantea contra resoluciones definitivas de las autoridades judiciales prospera no por virtud de la alegada infracción a la ley secundaria en sí misma considerada, sino en cuanto con ella se configura una lesión a la Ley Fundamental. Resulta inadmisibles, por ende, considerar simple pretexto del juicio de garantías lo que constituye la razón de su existencia.

El juicio de amparo es, por tanto, un procedimiento autónomo con características específicas propias de su objeto, que es el de lograr la actuación de las prevenciones constitucionales a través de una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.

Es oportuno hacer notar que también se afirma que el amparo directo tampoco es realmente un juicio con la connotación y contenido que al proceso corresponden, porque no replantea la controversia de las partes del litigio discutido en el proceso común, ni da lugar a la consiguiente bilateralidad de la instancia. En opinión del autor Humberto Briseño Sierra, a propósito de la naturaleza del indicado medio de control, considera que "...éste es un control constitucional por querrela, en virtud de que el controlador se concreta, formulada dicha querrela, a

pedir cuentas al tribunal responsable a fin de que éste le explique su postura y, después de haberlo oído, a resolver si debe o no subsistir la sentencia impugnada”.³

Es de admitir que tal aseveración suscita muy serias dudas al respecto, ya que, efectivamente, del articulado que estructura el amparo judicial, especialmente del que señala la conducta a seguir por el tribunal responsable en relación con la demanda de garantías formulada en su contra, se desprende que dicho tribunal se limita a rendir su "informe con justificación", exponiendo de manera clara las razones que funden la sentencia reclamada. En cuanto a pruebas, habrá de circunscribirse a remitir copia certificada de las constancias de los autos en que pronunció tal sentencia, o, si acaso, originales los autos mismos. Labor muy menguada, ciertamente, para quien es parte en un proceso.

No obstante las aludidas consideraciones, merece fidelidad la idea de ver siempre en el medio de control que se examina, un procedimiento extraordinario, *sui generis*, con características propias y diverso por ello a las que se dan en los recursos y en la jurisdicción ordinaria.

Existe, sin embargo, un tipo de amparo cuyo mecanismo no configura un proceso: el llamado amparo contra leyes. Cuando menos no lo es en la hipótesis prevista por la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, en que la ley secundaria es impugnada antes de su aplicación. En virtud del principio de relatividad esbozado por Mariano Otero, consagrado en la fracción II del artículo 107 constitucional y reproducido por el 76 de la Ley Reglamentaria (y aun en atención al régimen de división e independencia de Poderes que impera en México) la sentencia que se pronuncie "será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares (obviamente se refiere a personas físicas y morales) limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la

³ BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El Amparo Mexicano", Editorial Herrero, México, 1971, p. 51.

queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. El efecto de la sentencia no es, por consiguiente, invalidar la ley, sino únicamente el de sustraer de su influjo al quejoso, hacer que a éste no le sea aplicada, por lo que para la autoridad legislativa no se deriva deber alguno de dicha sentencia.

En toda sentencia de condena, y las que amparan lo son puesto que crean para la autoridad responsable la obligación de asumir determinada conducta (la de destruir el acto combatido en el supuesto de que éste se haya producido total o parcialmente, o la de abandonar su actitud pasiva o de abstención cuando el acto combatido constituya tal pasividad), la parte demandada queda vinculada a los términos de la sentencia y puede ser constreñida a acatarlos mediante el incidente de incumplimiento relativo. Pero en el caso del amparo promovido contra una ley autoaplicativa, al Poder Legislativo, al que obviamente no compete velar por la aplicación o inaplicación de las normas por él creadas, le corresponde el papel de simple espectador, ya que únicamente se enterará de que la ley reclamada no será aplicada al quejoso, sin que deba satisfacer obligación alguna ni adoptar ninguna medida acerca de la referida ley (cuando menos mientras no se reforme el sistema derivado de la fórmula Otero). En otras palabras, es una "parte" a quien no afecta la sentencia.

Distinta es, desde luego, la hipótesis en que se reclama una ley a través de un acto concreto de aplicación, porque lo que entonces se busca es su desaplicación, y por consiguiente, el acto combatido está constituido preponderantemente por el acto de la autoridad aplicadora, a quien sí se enjuicia y a quien se fuerza destruir el acto reclamado y a restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en el supuesto de que se conceda al quejoso el amparo solicitado.

Por otra parte, con respecto al objeto del juicio de garantías, tenemos que el jurista Ignacio Burgoa Orihuela considera que estriba “...en preservar los derechos

subjetivos públicos del gobernado frente a cualesquiera actos de autoridad violatorios de las garantías constitucionales... El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (*lato sensu*) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución”.⁴

Esta misma idea, expresada en otros términos, nos describe el amparo como una institución jurídica de tutela directa de la Constitución Política Federal e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (*lato sensu*) inconstitucional o ilegal que lo agravie.

Las notas esenciales de nuestro juicio constitucional pueden conjugarse en la siguiente descripción: El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*lato sensu*) que le causa un agravio en su estructura jurídica y que considere contrario a la Constitucional, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine. Esta descripción acerca del amparo lo sitúa evidentemente dentro de los sistemas de control constitucional por órgano jurisdiccional y en vía jurisdiccional activa.

2. El juicio de amparo en materia administrativa.

El juicio de amparo administrativo “...procede contra actos de los órganos que conforman a la administración pública centralizada y, por extensión y en algunos casos, a los órganos de la administración pública descentralizada. Así también, a través de este juicio se impugnan los actos de los tribunales

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 28 y 254.

administrativos, en el entendido de que en esta materia se engloba también al amparo fiscal. En esta vía se impugnan las leyes administrativas”.⁵

Así entonces, el control de la acción administrativa, por parte de órganos judiciales, se da en derecho mexicano a través del juicio de amparo.

“Se trata de un control jurisdiccional (existe controversia) por medio de órgano judicial (poder judicial), el cual mediante la tutela de los derechos humanos (garantías individuales) obliga a la administración pública para que obre de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente los intereses particulares del gobernado”.⁶

Este sistema de control tiene su equivalente en el habeas corpus del derecho anglosajón. No es lugar para describir las diferencias de origen y finalidad entre esta figura y el amparo mexicano; nuestro único propósito aquí es señalar su semejanza en cuanto camino jurisdiccional de control de legalidad, aunque cabe la observación de que el amparo tiene efectos para un caso particular y el habeas corpus trasciende *erga omnes*.

“El artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales; el artículo 107 constitucional en su apartado IV dispone que ‘en materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal...’ y el apartado V del mismo precepto declara competente a la Suprema Corte para conocer el amparo en

⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. “Segundo Curso de Amparo”, Edal Ediciones, México, 1998, p. 236.

⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo”, Editorial Oxford, México, 1999, pp. 432 y 433.

materia administrativa cuando se reclamen sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios”.⁷

El conocimiento de dichas controversias por medio del juicio de amparo constituye indudablemente un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye dicho juicio un medio para obtener de la Administración el respeto de la legalidad.

Por esta razón, se ha llegado a considerar que el amparo suple, dentro de nuestro sistema legal, al contencioso administrativo, al grado de hacer a éste innecesario para una eficaz protección de los derechos de los particulares.

Sin desconocer que el juicio de amparo ha sido en múltiples ocasiones un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, estimamos, sin embargo, que tal como está organizado actualmente, no puede desempeñar una función completamente adecuada a la necesidad de la vida de la Administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados.

En efecto, las garantías individuales que fundamentalmente se reclaman en el amparo administrativo son las que se consagran en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el artículo 14 no consigna propiamente una garantía en materia administrativa, pues sólo establece los requisitos que deben llenar las resoluciones judiciales, civiles y penales, pero no los que han sido satisfacerse en las resoluciones administrativas.

⁷ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, 35ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 455.

En esa virtud, la controversia en el juicio de amparo no puede propiamente versar sobre el incumplimiento de tales requisitos en un acto administrativo, a no ser que se apliquen para éste, como de hecho ha sucedido, las normas relativas a las resoluciones en juicios de orden civil.

En el caso esas consecuencias se traducen en que los actos de la Administración se sujetan a un examen de una rigidez tan exagerada que, o bien se sacrifica el derecho del particular por una interpretación mezquina de la ley, o bien se perjudica el funcionamiento de la Administración porque no se observan los principios de interpretación de las leyes administrativas que requieren una flexibilidad y una matización especiales en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa.

Por lo que a la garantía del artículo 16, si bien es cierto que, a pesar de su propósito primitivo, se ha extendido hasta la protección contra cualquier acto que no emane de autoridad competente y que no funde ni motive la causa legal del procedimiento, tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra, en la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular.⁸

Es menester indicar que el amparo administrativo puede ser indirecto (tal y como lo dispone el artículo 114 de la Ley de Amparo vigente) o directo (artículos 158 y 159 del ordenamiento anteriormente mencionado), substanciándose conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo para ambos tipos de juicios y rigiendo, por consecuencia, los principios fundamentales del amparo, aun cuando en algunos casos existen excepciones a ellos, como se señalará en seguida:

⁸ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional Edit. Porrúa, México 1998, p. 625

El control ejercicio por medio del amparo es indirecto, ya que no fue ideado como controlador de la legalidad del actuar del poder ejecutivo, sino que existe para garantizar el respeto a los derechos humanos. Puesto que en el capítulo de garantías individuales la Carta Magna incluyó lo que se ha estudiado como requisitos constitucionales del acto y procedimientos administrativo, cuando no son cumplidos por la administración pública el gobernado puede solicitar a la autoridad judicial el amparo y la protección de la justicia federal. De esta manera, la forma escrita, competencia, legalidad, fundamentación, motivación, previa audiencia, irretroactividad, seguridad jurídica y demás requisitos constitucionales de la acción administrativa han de ser acatados; de lo contrario, existe la posibilidad de acudir al juicio de amparo.

I. Estamos frente a un amparo administrativo en los siguientes casos:

- Que el acto reclamado emane de autoridad administrativa (Presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas, presidentes municipales, Secretarios de Estado, etc.), cuando actúen como tal (artículos 114, fracción II de la Ley de Amparo y 52, fracción IV de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) (amparo indirecto).
- Cuando se promueva esta instancia contra actos de tribunales administrativos (Fiscal de la Federación, de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, etc.), ya sea que se trate de actos fuera de juicio (artículos 114, fracción III de la Ley de Amparo y 52, fracción V de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), actos después de concluido el juicio (artículos 114, fracción de la Ley de Amparo y 52, fracción V de la última legislación mencionada), actos que importen una violación procedimental durante el juicio que sea de imposible (artículos 114, fracción IV de la Ley de Amparo y 52, fracción V de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), actos que afecten a un tercero extraño

o ajeno a juicio (artículos 114, fracción V de la Ley de Amparo y 52, fracción V de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), actos por interpolación o invasión de competencias entre autoridades federales y autoridades locales o estatales (artículo 114, fracción VI de la Ley de Amparo) (amparo indirecto) o violaciones procedimentales susceptibles de ser reparadas y/o violaciones de fondo (artículos 158 y 159 de la Ley de Amparo) (amparo directo).

- Cuando se impugne una ley, tratado internacional, reglamento o disposición de observancia general en materia administrativa (artículos 114, fracción I de la Ley de Amparo y 52, fracción III de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
- Cuando se reclamen actos de entes que sin ser propiamente órganos de gobierno, desarrollan actividades dentro del marco de las relaciones de supra a subordinación (organismos auxiliares u organismos de la administración pública descentralizada) (artículos 114, fracción III de la Ley de Amparo y 52, fracción IV de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Con motivo de esta idea, se ha superado el criterio de que autoridad para efectos del juicio de amparo es el órgano de gobierno que hace uso de la fuerza pública, para dar pauta a la teoría que entiende por autoridad al ente que en cumplimiento de las tareas propias del gobierno del Estado, emite o ejecuta actos unilateralmente.

II. En esta materia, tratándose de amparo directo, puede señalarse como autoridades responsables a las que fueron demandadas en el juicio de origen, según el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que da sostén a la tesis publicada bajo el rubro “AMPARO DIRECTO ADMINISTRATIVO. PUEDEN SEÑALARSE COMO RESPONSABLES LAS AUTORIDADES DEMANDADAS, CUANDO EL AMPARO EN SU CONTRA NO SE PROMUEVE POR VICIOS PROPIOS” (2ª/J. 63/97), que en su parte conducente sostiene:

“De una interpretación sistemática de los artículos 107, fracciones III, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el ejercicio de la acción constitucional en la vía uni-instancial, permite al quejoso impugnar la constitucionalidad de los actos de ejecución exclusivamente en vía de consecuencia, es decir, por considerar inconstitucional la resolución que pone fin al juicio, la sentencia definitiva o laudo reclamados, ya que la vinculación de causalidad jurídica tan estrecha que existe entre éstos y su ejecución, llevan a estimar a estimar que en el juicio de amparo directo si pueden señalarse como responsables a la autoridades ejecutoras, puesto que la declaración de ser contrarios a la Carta Magna los actos de los tribunales de que se trata, igualmente comprenderá los actos de ejecución, pues serán frutos de actos viciados; interpretación que tiene apoyo también en los principios de la indivisibilidad de la demanda, de concentración y de expeditez o celeridad del procedimiento, establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los actos reclamados se encuentran vinculados estrechamente y forman una unidad que no es jurídicamente conveniente desmembrar para no romper la continencia de la causa, además de que el procedimiento del amparo directo permite llevar a cabo, dentro de un mínimo de actos procesales, todas las determinaciones necesarias para resolver en forma integral la solicitud del quejoso con el propósito de obtener la protección de la Justicia Federal; en caso contrario, se establecería la procedencia de las dos vías de impugnación a través del juicio de amparo: la del directo y la del indirecto, para el conocimiento y resolución de actos que guardan tal dependencia que lo que se resuelva respecto de uno tiene que resolverse igualmente por lo que toca al otro, de modo que el Juez de Distrito no podría decidir algo distinto a lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito o la

Suprema Corte de Justicia, en su caso, y a pesar de esa circunstancia se vería constreñido a observar los trámites previstos para la substanciación del juicio de amparo indirecto, con el consiguiente retardo en la solución integral de la controversia planteada...”.

III. En esta materia no rige el principio de definitividad, cuando se esté en algunos de los siguientes supuestos:

- Que se ataque de inconstitucional una ley (artículo 73, fracción XII de la Ley de Amparo).
- Que se reclame una orden verbal.
- Que se impugne un acto de autoridad administrativa por carecer de fundamentación legal (artículo 73, fracción XV, segundo párrafo de la Ley de Amparo).
- Que la ley secundaria que rija al acto reclamado, no prevea la suspensión del acto reclamado (artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo).
- Que procediendo un recurso ordinario, éste contemple la suspensión, pero para su otorgamiento se exijan mayores requisitos de los contemplados en la Ley de Amparo para tales efectos (artículos 107, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XV de la Ley de Amparo).
- Que haya pluralidad de recursos (uno administrativo y uno judicial (tal y como lo dispone la tesis 399, Tercera Parte, Apéndice 1917-1985, Semanario Judicial de la Federación, publicada bajo el rubro: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PLURALIDAD DE”).
- Que se trate de recurso fáctico (tesis 398, Tercera Parte, Apéndice 1917-1985, Semanario Judicial de la Federación, publicada bajo el rubro “RECONSIDERACIÓN”).
- Que el acto reclamado se impugne por violaciones directas a la Constitución Política Federal (tesis 401, Tercera Parte, Apéndice 1917-

1985, Semanario Judicial de la Federación, publicada bajo el rubro: "RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN").

- Cuando el amparo se promueva por un tercero extraño o ajeno a juicio la demanda podrá ser promovida sin necesidad de agotar previamente los recursos ordinarios o medios legales de defensa (artículos 107, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 73, fracción XIII y 114, fracción V de la Ley de Amparo).

IV. En este tipo de amparo impera el principio de estricto derecho, pero cuando se aprecie que ha habido una violación a la ley procesal en contra del quejoso, que lo haya dejado en estado de indefensión, podrá suplirse la deficiencia de la demanda (artículo 76 Bis, fracción VI de la Ley de Amparo).

Por último, es necesario mencionar que para intentar la vía de amparo han de agotarse previamente los otros medios de defensa: recurso administrativo y contencioso administrativo, cuando conforme a la ley ello sea necesario.

3. El acto administrativo y el juicio de amparo.

Primeramente, es importante mencionar que existe una diversidad de conceptos sobre lo que significa el acto administrativo, entre los cuales mencionaremos los siguientes:

El jurista Miguel Galindo Camacho señala citando al doctor Andrés Serra Rojas que: "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa,

que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general”.⁹

Por su parte, Narciso Sánchez Gómez manifiesta que el acto administrativo “...es una manifestación de voluntad que conforme a Derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo Federal. Representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, y en esa actuación debe tomarse como regla del juego la observancia del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos”.¹⁰

El maestro Miguel Acosta Romero conceptúa al acto administrativo como: “Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.¹¹

Por su parte, los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa establecen que por acto administrativo “...es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un

⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel. “Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 203.

¹⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. “Primer Curso de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 321.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso”, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 811.

órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa”.¹²

De lo anteriormente transcrito, se desprende que el acto administrativo es todo acto que emana de cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas o cualquier entidad paraestatal y que tiene como elementos característicos la concreción, la individualidad y la particularidad. Su materia o contenido es múltiple y variable y su finalidad no estriba en dirimir ninguna controversia, resolver ningún conflicto jurídico ni solucionar ninguna cuestión contenciosa. Cuando aplica la norma jurídica no persigue ninguno de los citados objetivos, que son inherentes al acto jurisdiccional.

El acto administrativo tiene su origen en la ley que lo autoriza, como acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, se sirve para lograr los cometidos u objetivos de ésta, tanto de las leyes administrativas como de las leyes civiles y mercantiles. Está sometido a las necesidades propias de la administración contemporánea, a las normas de Derecho Público y a las normas del Derecho Privado, pero esta situación no le priva de su índole administrativa. Esto explica que sólo metafóricamente se puede admitir que se distinga entre actos administrativos y actos privados, de la administración, pues en la realidad cotidiana estos últimos son simplemente actos administrativos que utilizan las normas del Derecho Privado para colmar fines públicos. En la práctica administrativa, es común observar que el acto administrativo tenga como régimen jurídico el de la ley administrativa, pero también es ordinario constatar su frecuente estadía en el ámbito del Derecho Privado.

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. “Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 264.

Por otra parte, la doctrina general del Derecho Administrativo se propone un número de elementos esenciales mayor que los dos tradicionales del acto jurídico civil. Son: **a)** el sujeto, o sea, el órgano administrativo; **b)** voluntad, equivalente al consentimiento del civil; **c)** objeto, que es producir efectos jurídicos, igual que el objeto del acto civil; **d)** motivo, que es el antecedente de hecho o de derecho en que se origina el acto; **e)** fin, identificado con el propósito, objetivo o lo que pretende alcanzar la autoridad a través de esos efectos jurídicos, y **f)** forma, que indica la expresión exterior de la voluntad de la autoridad administrativa, que casi siempre se tiene por elemento esencial y no de simple validez, como se entiende esto en el Derecho Civil.

Así como los requisitos de validez de todo acto administrativo, entre otros:

a) Ser expedido por órgano competente; **b)** tener objeto que pueda ser determinable; **c)** satisfacer el interés público; **d)** constar por escrito; **e)** estar fundado y motivado; **f)** ser expedido conforme a los procedimientos previstos en la ley; **g)** ser expedido sin que medie error, dolo o violencia.

Por otra parte, debemos tener conocimiento que en el artículo 103 constitucional, el término "actos", empleado en cada una de sus fracciones, está tomado en su sentido restringido, puesto que las disposiciones en ellas contenidas se refieren también a las "leyes", como concepto específico diverso. Ahora bien, ¿qué distinción existe entre el concepto de "acto *stricto sensu*" y la idea de "ley"? Ambos, desde luego, tienen la implicación lógica de "actos de autoridad", tomando el primer vocablo en su acepción amplia, más, ¿en qué estriba su diferencia específica?

Se dispone de dos criterios para establecer con claridad la diferencia jurídica entre la ley y el acto, es decir, el criterio *formal* y el *material*, el cual es más idóneo que el primero, por consistir precisamente en el análisis de la naturaleza intrínseca de ambos conceptos.

De acuerdo con el criterio formal, que únicamente atiende a la naturaleza constitucional y funcional del órgano estatal, la ley es aquel acto emanado del Poder que de conformidad con la Ley Suprema esté investido de la potestad legislativa, por lo que, por exclusión, el acto de autoridad no legal, será aquel hecho realizado, bien por el Poder Ejecutivo, o bien por el Judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Este criterio hace caso omiso de la naturaleza intrínseca de la ley del acto en sentido estricto, está calificado no sólo como insuficiente, sino como ilógico dentro del Derecho Público y, con más razón, dentro de nuestra institución de amparo, en la que, como ya dijimos, el acto reclamado está muy lejos de ser necesariamente un acto realizado dentro de una previa esfera de competencia de la que siempre parte el criterio formal para lograr la imperfecta distinción entre los conceptos citados.

Desde el punto de vista material, la ley es el acto de autoridad general (*lato sensu*) que engendra o afecta situaciones jurídicas abstractas e impersonales, y acto de autoridad *stricto sensu* aquel hecho concreto que produce una afectación concreta, particular o personal. Consiguientemente, la distinción entre la ley y el acto consiste en la diferente índole de las situaciones sobre las cuales surten respectivamente sus efectos, así como en, la diversa manera de causarlos, por lo que, desde el punto de vista del juicio de amparo, el acto de autoridad en sentido restringido es aquel hecho concreto voluntario, intencional, negativo o positivo, desarrollado por un órgano del Estado decisoria o ejecutivamente que produce una afectación determinada y particular en una situación especial, traducida aquélla en la lesión a cualquier derecho o interés jurídico del gobernado, por la violación de las garantías individuales o por el desequilibrio del régimen federativo.

Ahora bien, ese hecho concreto, emanado de cualquier autoridad del Estado, realizado para afectar privativamente, con exclusión de otra, alguna situación particular, en cuanto a su carácter extrínseco puede revestir dos aspectos desde el punto de vista del amparo. En efecto, o bien ese hecho o acto

de autoridad en sentido estricto, puede implicar en si mismo alguna de las contravenciones previstas por el artículo 103 constitucional en sus tres fracciones o bien se traduce en la aplicación a un caso concreto, llevada a cabo por un órgano estatal cualquiera, de una disposición legal (en la connotación amplia de la palabra), cuyo contenido normativo signifique alguna violación a que alude el mencionado precepto de la Ley Suprema.

En el primer caso, el amparo procede a virtud de la circunstancia de que el acto mismo comete una violación constitucional en los términos del artículo 103, independientemente de que se traduzca o no en la aplicación concreta de alguna norma jurídica, general y abstracta; en el segundo, el acto no es sino esta misma aplicación respecto de una ley o reglamento cuyo contenido pugne, o bien con las garantías individuales, o bien con el sistema de competencia entre las autoridades federales. y locales.

Por ende, cuando el acto de autoridad, como hecho concreto, con independencia de que estribe en una aplicación legal, produzca por sí mismo la consabida contravención constitucional, el amparo lo impugna directamente, lo mismo que cuando estriba en una errónea, indebida o falsa aplicación de la ley que rija o deba regir a tal acto, o cuando éste omita ceñirse a sus prescripciones.

Por el contrario, cuando el acto de autoridad no sea sino un hecho aplicativo concreta y determinado de una disposición legal que implique la mencionada contravención constitucional, el juicio de amparo se endereza propiamente contra la norma. Legal en sentido estricto o reglamentaria que se pretende aplicar o que se haya aplicado, de tal manera que: "Si no se ha objetado la constitucionalidad de la ley en que se funda la autoridad responsable, la Corte no puede suplir esa deficiencia, y si la autoridad responsable hizo exacta

aplicación de la ley no objetada, sus actos no pueden reputarse violatorios de garantías”.¹³

Por tanto, frente a un acto de autoridad *stricto sensu* que sea aplicativo de algún ordenamiento legal o reglamentario que no haya sido declarado inconstitucional por la jurisprudencia de la Corte, el agraviado debe reclamar ambos en la misma demanda de garantías, formulando conceptos de violación en torno a la inconstitucionalidad de dicho ordenamiento y a la ilegalidad del mencionado acto, atacando éste por vicios propios. En este caso, merced a la impugnación dual o conjunta de la ley fundatoria y del acto concreto de aplicación, el agraviado no tiene obligación de agotar, previamente al ejercicio de la acción de amparo, ningún recurso ordinario o medio legal de defensa que contra dicho acto proceda, ya que no es éste el único reclamado, sino que la demanda de garantías se dirige también contra la norma jurídica secundaria en que se base. En tales condiciones, el juzgador de amparo no debe sobreseer el juicio respecto del acto *stricto sensu* reclamado considerando que contra él procedía un recurso o medio legal de defensa que no se interpuso por el quejoso en caso de que se niegue la protección federal contra la ley combatida o se decrete el sobreseimiento en relación con ella.

En otras palabras, si el amparo contra la ley fundatoria no se concede, es obligación del juzgador analizar los conceptos de violación que por vicios propios de ilegalidad del acto de aplicación se hubiesen formulado, para otorgar o negar, en lo que a éste concierne, la protección federal. Admitir que, por haberse negado al amparo o sobreseído el juicio respectivo en manto a la ley impugnada, se deba decretar el sobreseimiento respecto del acto concreto de aplicación por no

¹³ Apéndice al Tomo XCII. Tesis 93. Conforme a esta tesis jurisprudencial (que ya no se reproduce en el Apéndice al Tomo CXVIII, ni en la Compilación, 1917-1965, ni en los Apéndices 1975-1985, tal vez porque, según veremos, se puede suplir la deficiencia de la demanda de amparo cuando se trate de actos que se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, aunque éstas no se hayan reclamado expresamente), si el acto de autoridad (*stricto sensu*) se ajusta a los mandamientos legales que deben regirlo cumpliendo puntualmente la garantía de legalidad, el amparo debe negarse, en el supuesto de que no se hubiere impugnado simultáneamente la ley fundatoria.

haberse agotado los recursos ordinarios o medios de defensa legal para combatido, significaría que sólo el quebrantamiento del principio de indivisibilidad de la demanda de garantías, sino la colocación del quejoso en un irremediable estado de indefensión, pues dichos recursos o medios de defensa habrían precluido por el transcurso irreversible del término durante el mal pudieron haberse ejercitado.

Ahora bien, no hay que confundir la hipótesis de procedencia de amparo que se acaba de apuntar, con aquella en que el acto reclamado (*lato sensu*) no sea un hecho concreto, aplicativo o no aplicativo de alguna norma jurídica, sino una disposición legal en sí misma, porque en este último caso, la acción de amparo no se dirige contra un acto concreto, sino contra aquella norma que, como tal, produzca en perjuicio de una persona determinada, moral o física, alguna de las violaciones de que habla el artículo 103 constitucional, sin que para ello sea necesaria la ejecución de un acto concreto en el que se aplique particularmente (amparo contra leyes auto-aplicativas).

Resumiendo lo anteriormente expuesto, se deduce que el juicio de amparo contra actos (en el sentido estricto de la palabra) procede cuando se trata de hechos concretos, aplicativos o no aplicativos de normas jurídicas, que produzcan las violaciones a que se contrae el artículo 103 constitucional, a diferencia de lo que sucede cuando el acto reclamado (en sentido lato) consiste en alguna disposición legal o reglamentaria en sí misma, pues en este caso ésta es la directamente impugnada por la acción de amparo, cuando su sola expedición origina las infracciones previstas en el aludido precepto constitucional en perjuicio de una persona o de varias determinadas, sin que para tal efecto sea necesaria la comisión de un acto concreto que la aplique para afectar una situación particular (concepto de ley auto-aplicativa).

Los actos de autoridad *stricto sensu* que, como se acaba de decir pueden ser o no aplicativos de normas legales o reglamentarias, suelen presentar diferentes caracteres desde diversos puntos de vista.¹⁴

a) Así, tomando en consideración la naturaleza formal de la autoridad u órgano estatal de que provengan, tales actos pueden ser administrativos o judiciales.

b) Atendiendo a su índole material o intrínseca, los actos de autoridad *stricto sensu* pueden ser administrativos o jurisdiccionales, independientemente del carácter formal del órgano del Estado que los realice.

c) En cuanto a su manera de realización, dichos actos pueden ser aislados o procesales, integrando, en este último caso, un procedimiento jurisdiccional o administrativo materialmente considerado. Tratándose de actos procesales, rige un importante principio de procedencia del juicio de amparo, en el sentido de que sólo son atacables por la acción constitucional, una vez que en el procedimiento a que pertenezcan se haya dictado la resolución última o definitiva, a través de cuya impugnación se pueden hacer valer las violaciones que tales actos hubieran producido. Por tanto, los actos procesales, en sí mismos, y salvo las excepciones a que en su debida oportunidad aludiremos, no son reclamables en amparo, es decir, mientras el procedimiento en que tengan lugar no se agote definitivamente.

d) Desde el punto de vista de su modo de afectación, los actos de autoridad *stricto sensu* pueden ser omisivos, negativos o positivos.

1. Los actos omisivos, son aquellos que se traducen en una actitud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula el particular, en sentido de no contestadas, o lo que es lo mismo, dichos

¹⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., "Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos", Edit. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Tercera Edición, México 1999, p. 201

actos equivalen al silencio que las mencionadas autoridades observan en relación con las peticiones que el gobernado les eleva.

2. Los actos negativos, por el contrario, no se manifiestan en una abstención, sino en una conducta formalmente positiva, cuyo contenido material implica el rechazamiento de las pretensiones del gobernado por parte de la autoridad, o sea, el rehusamiento de ésta para acceder a lo que se le pide. El criterio de la Suprema Corte ha calificado, en efecto, como actos negativos "aquellos en que la autoridad se rehúsa a hacer algo", sin que con este carácter deban reputarse los actos de mera abstención (omisivos).

3. Los actos positivos son aquellos en que la autoridad impone a los gobernados determinadas obligaciones, prohibiciones o limitaciones en sus diferentes bienes jurídicos, en su persona o en su conducta. En dichos actos, la positividad no sólo se revela en su forma (actuación como opuesta a la abstención), sino en su contenido material (imposición como diversa del rehusamiento). Los actos positivos se distinguen de los negativos en que, en los primeros, se ordena al gobernado que haga o deje de hacer algo, en tanto que en los segundos, es la propia autoridad la que rehúsa desplegar su actuación en beneficio del particular, aunque en ambos, el órgano estatal asuma una conducta formalmente positiva (diversa de la mera abstención de hacer), pero en sentido diferente.

Finalmente, las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los jueces que lo fallan, han impedido que ese juicio sea, no sólo un medio de reparar las ilegalidades de la Administración, sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la jurisprudencia de los tribunales administrativos.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTO DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO

SUMARIO.- 1. El Concepto e Autoridad Responsable en e Juicio d Amparo Administrativo. - 2. La Autoridad Responsable para Efectos del Juicio de Amparo Administrativo. - 3. El Poder Ejecutivo como Fuente Formal del Acto Administrativo para Efectos del Juicio de Amparo.

1. El concepto de autoridad responsable en el juicio de amparo administrativo.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable “la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; de esta manera se comprende tanto a la autoridad ordenadora como a la ejecutora y se contempla más claramente, a partir de las últimas reformas el caso de las autoridades que promulgan y publican las leyes”.

Cabe agregar que “...todo organismo que actúa como persona jurídica de derecho con carácter soberano puede ser considerado como autoridad responsable; incluyendo a algunos organismos descentralizados, cuando actúan externamente por disposición de la ley y por medio de autoridades estatales que ejecutan actos no por propia decisión del organismo descentralizado, de acuerdo con la ley correspondiente. Por ejemplo, el amparo procede contra ciertos actos del Instituto Mexicano del Seguro Social que ha adquirido el carácter de “organismo fiscal autónomo” y, análogamente, contra el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”.¹⁵

¹⁵ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. “El Juicio de Amparo”, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 77.

En opinión de algunos autores, el concepto de autoridad responsable no ha trascendido con claridad la esfera de la administración centralizada y proponen se hagan reformas constitucionales y legales necesarias para hacer procedente el juicio de garantías contra los actos unilaterales y autoritarios de la administración pública paraestatal, violatorios de garantías individuales. Insisten, pues, en el hecho de que el concepto tradicional de autoridad se encuentra completamente superado y de que el ente paraestatal puede hacer exigible su resolución al particular mediante el uso indirecto de la fuerza pública, pidiéndola a otras autoridades que disponen de esta fuerza.

La situación de la autoridad responsable ha variado en el desarrollo del amparo: el artículo 17 de la primera Ley de Amparo de 1861, permitía solamente a las autoridades responsables la presunción de pruebas.

La Ley de Amparo de 1869, tampoco reconoce como parte a la autoridad responsable, pero en su artículo 9º le deja rendir un informe que justifique los hechos realizados y sobre los cuales medie queja. La Ley de 1882 continúa sin considerarla como parte, aunque su artículo 27 le da derecho a rendir un informe justificado y pruebas en general.

Los argumentos aducidos hasta entonces para no darle a la autoridad responsable el carácter de parte consistían en considerar como peligrosa la circunstancia de que una autoridad con poder de mando directo fuese parte en un juicio y que, por lo mismo, pudiese utilizar sus facultades para estorbar el debido cumplimiento de la justicia.

No fue sino hasta el año de 1908, que el artículo 670 del Código Federal de Procedimientos Civiles reconoció abiertamente el carácter de parte, tanto a la autoridad responsable, como al Ministerio Público; a partir de este Código, no han dejado de ser considerados como partes en el juicio de amparo, pues tanto el

artículo 11 de la Ley de Amparo de 1919, como el artículo 5º de la Ley actual los contempla.

Además, el artículo 12 de la Ley Reglamentaria de 1919; dio una consagración legislativa al concepto de autoridad responsable, en los siguientes términos: “Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado”.

En lo que toca a las autoridades responsables, la Corte ha dictado numerosas tesis jurisprudenciales, de las cuales transcribimos algunas:

a) AUTORIDADES, QUIÉNES LO SON: El término “autoridades” para los efectos del amparo, corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en la posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

b) AUTORIDADES. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permita.

c) AUTORIDADES RESPONSABLES. Lo son no solamente la autoridad superior, que ordena el acto, sino también los subalternos que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo.

d) AUTORIDADES RESPONSABLES. Si en la demanda no se señala a una autoridad como responsable, jurídicamente no es posible examinar la constitucionalidad de sus actos, puesto que no se le llamó a juicio ni fue oída.

2. La autoridad responsable para efectos del juicio de amparo administrativo.

Como tal debe entenderse "...a la persona u organismo que legalmente o de hecho dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones y que afecta a través de un acto o una disposición legislativa la esfera jurídica de los gobernados".¹⁶

Esta expresión tiene su origen en la legislación de amparo, en virtud de que las primeras leyes reglamentarias de 1861 (artículo 7); de 1869 (artículo 9); de 1882 (artículo 27) y Código de Procedimientos Civiles de 1897 (artículo 753) negaron a la autoridad contra la cual se interponía el juicio de amparo, la calidad de parte demandada, la que atribuyeron al Promotor Fiscal (equivalente al Ministerio Público), estableciendo para la propia autoridad la obligación de rendir un informe sobre los actos reclamados y su fundamentación (informe justificado), así como el derecho de presentar pruebas y formular alegatos.

El numeral 670 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 reconoció expresamente el carácter de parte a dicha autoridad, pero la siguió calificando como responsable y exigiéndole la rendición del citado informe con justificación. Esta denominación ha persistido en las leyes de amparo de 1919 y la actual de 1935, no obstante que la designación técnica que le corresponde, como lo ha señalado la doctrina es la de autoridad demandada.

Según las citadas leyes que se expidieron durante la vigencia de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, el juicio de amparo sólo podía interponerse contra la autoridad que ejecutara o pretendiera ejecutar el acto o la ley reclamados, y no fue sino hasta el artículo 12 de la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, la primera promulgada bajo el imperio de la Carta Federal de 1917, que se otorgó la calidad de autoridad responsable también a la que hubiese

¹⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo I, A-B", 2ª edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 455.

dictado una resolución judicial o administrativa, y esta evolución culminó con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo actualmente en vigor, de 30 de diciembre de 1935, de acuerdo con el cual: 'Es autoridad responsable la que dicte u ordene, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

En tal virtud, en la actualidad, y de acuerdo tanto con dicha disposición como con la jurisprudencia, existen dos clases de autoridades, es decir, aquellas que dictan la orden o expiden las disposiciones legislativas, y las que se encargan de su cumplimiento, con la designación de autoridades ordenadoras y autoridades ejecutoras.

La división de las autoridades en estas dos categorías tiene efectos importantes en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando se reclaman tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la primera en cuanto a la rendición de informes, presentación de pruebas y alegatos, así como en la interposición de los recursos en el juicio de amparo, y las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se les atribuyen, cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización (tesis 47-52, páginas 93 a 97, comunes al Pleno y a las Salas, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975).

La Ley de Amparo establece reglas específicas para la personería de las autoridades responsables, las cuales según el artículo 19, no pueden ser representadas en el propio juicio de amparo, lo que significa que no pueden delegar su participación en forma arbitraria, pero sí pueden apersonarse en el proceso las que tengan la representación de la dependencia respectiva, de acuerdo con los reglamentos internos correspondientes. Por otra parte, esa participación personal es teórica, ya que para efectos prácticos, el mismo numeral 19 establece a continuación, que las propias autoridades pueden, por medio de un simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el solo efecto de que

rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias, por lo que el único acto procesal que no pueden efectuar, es la interposición de recursos.

Existen reglas específicas en cuanto a la intervención del presidente de la República cuando es señalado como autoridad responsable en una demanda de amparo, en virtud de que el mismo precepto mencionado, establece que podrá ser representado por los Secretarios o Jefes de Departamento a quienes corresponda el asunto de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos o por los funcionarios que deban sustituirlos en sus ausencias, así como por el Procurador General de la República, cuando el titular del ejecutivo federal le otorgue la representación respectiva.

También se establecen disposiciones particulares sobre la interpretación del llamado recurso de revisión, ya que el artículo 87 de la Ley de Amparo dispone que las autoridades responsables sólo podrán interponer tal recurso contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se hubiese reclamado, pero cuando se ha impugnado la inconstitucionalidad de una ley, señalándose como autoridades responsables a los organismos legislativos, es decir al Congreso de la Unión en el ámbito federal, o a alguna legislatura local, el citado recurso de revisión puede ser interpuesto, también para fines prácticos (debido a la dificultad de que dichos cuerpos legislativos intervengan directamente), por los titulares de los órganos del Estado a quienes se encomiende su promulgación, es decir el presidente de la República o el gobernador del Estado, respectivamente, o a quienes los representen según el artículo 19, antes mencionado.

El carácter de autoridad demandada, en los términos del artículo 5º fracción II, de la Ley de Amparo, corresponde claramente a aquella que participa como contraparte del quejoso o agraviado en el juicio de amparo de doble instancia, en virtud de que el artículo 149 del mismo ordenamiento, le impone tanto la carga como la obligación de rendir un informe con justificación que en estricto sentido

equivale a la contestación a la demanda, puesto que su contenido consiste en las razones y fundamentos legales para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, acompañando, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

El citado informe (en realidad, contestación a la demanda), debe presentarse en un plazo de cinco días, que el juez de Distrito puede ampliar hasta por otros cinco si estimare que la importancia del caso lo amerita, plazo que resulta inoperante en la práctica, por lo que en la realidad judicial, el citado informe se admite siempre que se presente con anterioridad a la audiencia de fondo del amparo. La falta de dicho informe produce los mismos efectos que la rebeldía del demandado en el proceso civil, es decir, que se tengan por ciertos los actos reclamados en la demanda, salvo prueba en contrario. Pero además de las consecuencias de la citada carga procesal, también existe una obligación jurídica de rendición del informe, pues su falta o la de la documentación necesaria, determina la imposición de una multa por parte del juez de Distrito.

Por el contrario, la situación de la llamada autoridad responsable en el amparo de una sola instancia o directo, es decir, el juez o tribunal que dictó la sentencia impugnada en amparo, no corresponde a la de una verdadera parte, calidad que le atribuye de manera artificial el artículo 166, fracción III, de la Ley de Amparo, si se toma en consideración que la obligación que tiene dicha autoridad judicial de rendir informe con justificación, de acuerdo con el artículo 169 del citado ordenamiento, debe considerarse como administrativa, que carece de carácter de carga procesal, en virtud de que la falta de presentación de dicho informe (que en la realidad judicial no se formula en la mayoría de los casos, puesto que normalmente sólo se envía el expediente respectivo), no produce efectos de carácter procesal, es decir no se tienen por ciertos los actos reclamados, salvo

prueba en contrario, como ocurre en el procedimiento de doble instancia, según se destacó anteriormente¹⁷.

En tal virtud, la citada autoridad judicial que pronunció la sentencia combatida en amparo no es parte en sentido estricto, puesto que no actúa en el procedimiento de amparo como contraparte del quejoso (ni lógicamente puede hacerlo, puesto que como juzgador debe ser imparcial y su interés personal en la controversia es motivo de impedimento en el proceso ordinario en el cual dictó el fallo impugnado); y, además, debe tomarse en consideración que el artículo 180 de la propia Ley de Amparo atribuye el carácter de contraparte del quejoso al llamado tercero perjudicado, es decir, a quien contradijo las pretensiones del quejoso en el proceso ordinario (civil, mercantil, administrativo o laboral), o bien al Ministerio Público que hubiese intervenido en el proceso penal como acusador.

Dentro de la regulación relativa a la autoridad responsable en el juicio de amparo, deben destacarse dos situaciones particulares; la primera de ellas relativa al concepto tradicional de autoridad de la legislación y la jurisprudencia, en virtud de que de acuerdo con ellas, los organismos públicos descentralizados (cada vez más numerosos en la administración federal y local) carecen del carácter de autoridad para efectos del amparo, con excepción de los Institutos Mexicano del Seguro Social (tesis 291, página 492, Segunda Sala, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1975) y el del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, debido a que según las disposiciones relativas, ambos Institutos tienen el carácter de organismos fiscales autónomos, pero sólo para la determinación de las cuotas y de las aportaciones que deben entregarles trabajadores y empresarios (artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social de 1973, y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de 1972). Todos los demás actos y resoluciones de estos

¹⁷ ARELLANO GARCIA Carlos, "Practica Forense del Juicio de Amparo", Edit. Porrúa Sexta Edición, México 1991, p. 169

organismos no pueden impugnarse inmediatamente a través del amparo, por carecer del carácter de actos de autoridad.

El segundo aspecto particular, establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia después de un debate doctrinal muy intenso, consiste en considerar que los actos del Ministerio Público (federal o local) en ejercicio de la acción penal, no pueden impugnarse en amparo por carecer dicho Ministerio del carácter de autoridad cuando actúa como parte en el proceso penal, no así los efectuados en la etapa de investigación previa, que pueden reclamarse ante los tribunales federales (tesis 198, página 408, Primera Sala, del Apéndice al Semanario judicial de la Federación publicado en el año de 1975).

Esta argumentación de la jurisprudencia, que pretende apoyarse en el artículo 21 de la Constitución Federal, ha sido objeto de severas críticas por la doctrina, tomando en consideración que no son incompatibles el carácter de autoridad con el de parte procesal, pues resulta indiscutible que el Ministerio Público no pierde su categoría de autoridad cuando ejercita la acción e interviene como parte acusadora en el proceso penal.

El razonamiento admisible para negar al ofendido la legitimación para interponer el juicio de amparo contra la negativa de dicho Ministerio Público de ejercitar la acción penal, cuando desiste de la misma o formula conclusiones no acusatorias, se apoya en las disposiciones de los Códigos Procesales Penales, tanto el Federal, como el del Distrito y de las restantes Entidades Federativas, que niegan a dicho ofendido (o a sus causahabientes) el carácter de parte en el proceso penal, de acuerdo con una interpretación, del citado artículo 21 de la Carta Magna.

3. El Poder Ejecutivo como fuente formal del acto administrativo para efectos del juicio de amparo.

3.1. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes como autoridad responsable en materia portuaria.

Primeramente, es conveniente indicar que el artículo 16 de la Ley de Puertos vigente desde el 19 de julio de 1993 establece que la autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la que, sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal, corresponderá:

I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional;

II. Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias;

III. Autorizar para navegación de altura terminales de uso particular y marinas, cuando no se encuentren dentro de un puerto;

IV. Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere la Ley de Puertos, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación;

V. Determinar las áreas e instalaciones de uso público;

VI. Construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso, cuando así lo requiera el interés público;

VII. Autorizar las obras marítimas y el dragado con observancia de las normas aplicables en materia ecológica;

VIII. Establecer, en su caso, las bases de regulación tarifaria;

IX. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia portuaria, así como verificar y certificar su cumplimiento;

X. Aplicar las sanciones establecidas en la Ley de Puertos y sus reglamentos;

XI. Representar al país ante organismos internacionales e intervenir en las negociaciones de tratados y convenios internacionales en materia de puertos, en coordinación con las dependencias competentes;

XII. Integrar las estadísticas portuarias y llevar el catastro de las obras e instalaciones portuarias;

XIII. Interpretar la Ley de Puertos en el ámbito administrativo, y

XIV. Ejercer las demás atribuciones que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.

Cabe destacar también que en cada puerto habilitado existirá una capitanía de puerto, encargada de ejercer la autoridad marítima, a la que corresponderá:

I. Autorizar los arribos y despachos de las embarcaciones;

II. Vigilar que la navegación, atraque, permanencia de embarcaciones y los servicios de pilotaje y remolque en los puertos, se realicen en condiciones de seguridad;

III. Supervisar que las vías navegables reúnan las condiciones de seguridad, profundidad, señalamiento marítimo y de ayudas a la navegación;

IV. Coordinar las labores de auxilio y salvamento en caso de accidentes o incidentes de embarcaciones y en los recintos portuarios;

V. Actuar como auxiliar del ministerio público, y

VI. Las demás que las leyes y los reglamentos le confieran.

A su vez, el artículo 3º del Reglamento de la Ley de Puertos menciona que: “La autoridad portuaria la ejercerá la Secretaría en los términos que fije su Reglamento Interior”.

3.1.1. El acto administrativo de concesión portuaria y su control constitucional y legal.

En primer término es importante destacar que la concesión es aquel acto administrativo mediante el cual se transfiere a un particular el poder sobre una parte de la administración pública.¹⁸

De tal forma que para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios,

¹⁸ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano”, Edit. Porrúa, México 1993, p. 718

solo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaría conforme a lo siguiente:

I. Concesiones para la administración portuaria integral;

II. Fuera de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral:

a) Concesiones sobre bienes de dominio público que, además, incluirán la construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias, y

b) Permisos para prestar servicios portuarios.

Para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales y marinas, se requerirá de permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sin perjuicio de que los interesados obtengan, en su caso, la concesión de la zona federal marítimo terrestre que otorgue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral, celebrarán contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en la Ley de Puertos y demás disposiciones aplicables.

Las concesiones mencionadas con antelación sólo se otorgarán a sociedades mercantiles mexicanas. Las demás concesiones, así como los permisos, se otorgarán a ciudadanos y a personas morales mexicanos.

La participación de la inversión extranjera en las actividades portuarias se regulará por lo dispuesto en la ley de la materia.

Todas las concesiones a que se refiere la Ley de Puertos incluirán la prestación de los servicios portuarios correspondientes, por lo que no se requerirá de permiso específico para tal efecto.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá otorgar las concesiones hasta por un plazo de 50 años, tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por un plazo igual al señalado originalmente. Para tales efectos, el concesionario deberá presentar la solicitud correspondiente durante la última quinta parte del periodo original de vigencia y a más tardar un año antes de su conclusión. La Secretaría fijará los requisitos que deberán cumplirse.

La Secretaría contestará en definitiva las solicitudes de prórroga a que se refiere el párrafo anterior, dentro de un plazo de 120 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la misma.

Las concesiones de referencia se otorgarán mediante concurso público, conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría, por sí o a petición de parte que acredite su interés, expedirá la convocatoria pública correspondiente para que, en un plazo razonable, se presenten proposiciones en sobres cerrados, que serán abiertos en día prefijado y en presencia de todos los participantes.

En el caso de que medie petición de parte la Secretaría, en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de la solicitud, deberá expedir la convocatoria correspondiente o señalar al interesado las razones de la improcedencia de la misma;

II. La convocatoria se publicará simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional y en otro de la entidad federativa que corresponda;

III. Las bases del concurso incluirán los criterios con los que se seleccionará al ganador, que tomarán en cuenta, según sea el caso, las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión, la calidad del servicio que se propone, las inversiones comprometidas, los volúmenes de operación, los precios y tarifas para el usuario y las demás condiciones que se consideren convenientes;

IV. Podrán participar uno o varios interesados que demuestren su solvencia moral y económica, así como su capacidad técnica, administrativa y financiera, y cumplan con los requisitos que establezcan las bases que expida la Secretaría;

V. A partir del acto de apertura de propuestas y durante el plazo en que las mismas se estudien y homologuen, se informará a todos los interesados de aquéllas que se desechen, y las causas que motivaren tal determinación;

VI. La Secretaría, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, emitirá el fallo debidamente fundado y motivado, el cual será dado a conocer a todos los participantes. La proposición ganadora estará a disposición de los participantes durante 10 días hábiles a partir de que se haya dado a conocer el fallo;

VII. Dentro de los 15 días hábiles siguientes al plazo señalado en la fracción anterior, los participantes podrán inconformarse ante la Secretaría. Vencido dicho plazo, esta última dictará resolución en un término que no excederá de 15 días hábiles;

VIII. Una vez dictada la resolución, la Secretaría, en su caso, adjudicará la concesión, y el título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del concesionario, y

IX. No se adjudicará la concesión cuando la o las proposiciones presentadas no cumplan con las bases del concurso. En este caso, se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

Las concesiones sobre bienes del dominio público de la Federación para construir, operar y explotar marinas artificiales o terminales de uso particular, se podrán adjudicar directamente por la Secretaría a los propietarios de los terrenos que colinden con la zona federal marítimo terrestre de que se trate, conforme al procedimiento que señale el reglamento respectivo.

El titular de la Secretaría podrá adjudicar directamente las concesiones correspondientes sólo si la ampliación no es mayor del 20% de la superficie originalmente concesionada y si, con base en criterios comparativos de costos, se aprecian evidentes ventajas de que el uso, aprovechamiento y explotación de las áreas en cuestión se lleven a cabo por el solicitante.

El título de concesión, según sea el caso, deberá contener, entre otros:

- I.** Los fundamentos legales y los motivos de su otorgamiento;
- II.** La descripción de los bienes, obras e instalaciones del dominio público que se concesionan, así como los compromisos de mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los mismos;
- III.** Los compromisos de dragado, ayudan a la navegación y señalamiento marítimo;

IV. Las características de prestación de los servicios portuarios y la determinación de las áreas reservadas para servicio al público y para las funciones del capitán de puerto, de aduana y otras autoridades;

V. Las bases de regulación tarifaria;

VI. Los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura portuaria, los cuales se apegarán a las disposiciones aplicables en materia de protección ecológica;

VII. Los derechos y obligaciones de los concesionarios;

VIII. El periodo de vigencia;

IX. El monto de la garantía que deberá otorgar el concesionario. En el caso de terminales y marinas, ésta se cancelará una vez que se haya concluido la construcción;

X. Las pólizas de seguros de daños a terceros en sus personas o bienes, y los que pudieren sufrir las construcciones e instalaciones;

XI. Las contraprestaciones que deban cubrirse al gobierno federal, y

XII. Las causas de revocación.

En los títulos de concesión para la administración portuaria integral se establecerán las bases generales a que habrá de sujetarse su organización y funcionamiento y se incluirá, como parte de los mismos, el programa maestro de desarrollo portuario correspondiente.

La Secretaría podrá establecer en los títulos de concesión para la administración portuaria integral, que la operación de terminales, marinas e instalaciones y la prestación de servicios se realicen a través de terceros.

Los permisos se otorgarán en los términos que establezcan los reglamentos de la Ley de Puertos, pero en todo caso la resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de noventa días naturales, contados a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por la complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 180 días naturales.¹⁹

Transcurrido este último plazo sin que hubiere recaído resolución sobre la solicitud de que se trate, se entenderá por denegado el permiso correspondiente.

Los permisos no podrán conferir derechos de exclusividad, por lo que se podrá otorgar otro u otros a favor de terceras personas para que exploten, en igualdad de circunstancias, servicios idénticos o similares.

Los títulos de concesión, permisos y autorizaciones a que se refiere la Ley de Puertos se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica.

La Secretaría podrá autorizar la cesión total de las obligaciones y derechos derivados de las concesiones, siempre que la concesión hubiere estado vigente por un lapso no menor de cinco años; que el cedente haya cumplido con todas sus obligaciones; y que el cesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva.

¹⁹ ZEPEDA Jorge Antonio, "Introducción al Derecho Portuario Mexicano", Edit. Administración Portuaria Integral de Tampico S.A. de C.V., México 1999, p. 68

Las cesiones parciales de derechos derivados de las concesiones para la administración portuaria integral se podrán realizar en cualquier tiempo, en los términos establecidos en la Ley de Puertos concesión respectivo.

En ningún caso se podrán ceder, hipotecar o en manera alguna gravar o transferir la concesión o permiso, los derechos en ellos conferidos, los bienes afectos a los mismos o sus dependencias y accesorios, a ningún gobierno o Estado extranjero, ni admitir a éstos como socios de la empresa titular de dichas concesiones o permisos.

Podrán constituirse gravámenes en favor de terceros distintos a los sujetos mencionados en el párrafo anterior, por un plazo que en ningún caso comprenderá la última décima parte del total del tiempo por el que se haya otorgado la concesión, cuando se trate de bienes sujetos a reversión.

En las escrituras correspondientes se hará constar que, al concluir la vigencia de la concesión o en caso de revocación de la misma, los bienes reversibles pasarán a ser propiedad de la Nación.

Las concesiones terminarán por:

I. Vencimiento del plazo establecido en el título o de la prórroga que se hubiere otorgado;

II. Renuncia del titular;

III. Revocación;

IV. Rescate;

V. Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión, y

VI. Liquidación, extinción o quiebra si se trata de persona moral, o muerte del concesionario, si es persona física.

La terminación de la concesión no exime al concesionario de las responsabilidades contraídas durante la vigencia de la misma con el Gobierno Federal y con terceros.

Las concesiones o permisos podrán ser revocados por cualquiera de las causas siguientes:

I. No cumplir con el objeto, obligaciones o condiciones de las concesiones y permisos en los términos y plazos establecidos en ellos;

II. No ejercer los derechos conferidos en las concesiones o permisos, durante un lapso mayor de seis meses;

III. Interrumpir la operación o servicios al público, total o parcialmente, sin causa justificada;

IV. Reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas;

V. No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios;

VI. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello;

VII. Ceder o transferir las concesiones, permisos o los derechos en ellos conferidos, sin autorización de la Secretaría.

VIII. Ceder, hipotecar, gravar o transferir las concesiones y permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, a algún gobierno o estado extranjero, o admitir a éstos como socios de la empresa titular de aquéllos;

IX. No conservar y mantener debidamente los bienes concesionados;

X. Modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios sin autorización de la Secretaría;

XI. No cubrir al gobierno federal las contraprestaciones que se hubiesen establecido;

XII. No otorgar o no mantener en vigor la garantía de cumplimiento de las concesiones o permisos o las pólizas de seguros de daños a terceros;

XIII. Incumplir con las obligaciones señaladas en el título de concesión en materia de protección ecológica, y

XIV. Incumplir, de manera reiterada, con cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley de Puertos o en sus reglamentos.

La revocación será declarada administrativamente por la Secretaría, conforme al procedimiento siguiente:

I. La Secretaría notificará al titular o a su representante legal, del inicio del procedimiento y de las causas que lo motivan, y le otorgará un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación, para hacer valer sus defensas y presentar las pruebas que las apoyen, y

II. Aportadas las pruebas o elementos de defensa, o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado, la Secretaría dictará la resolución que corresponda en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

En el caso de que sea revocada la concesión otorgada a un administrador portuario integral, los derechos y obligaciones establecidos en los contratos de cesión parcial de derechos de la referida concesión y los relativos a la prestación de servicios portuarios por terceros, serán asumidos por la persona que lo sustituya.

Las construcciones e instalaciones portuarias que ejecuten los particulares en bienes del dominio público se considerarán propiedad del concesionario durante la vigencia de la concesión. Al término de ésta o de su prórroga, únicamente las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a dichos bienes, pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libres de todo gravamen.

La Secretaría establecerá en el título de concesión que, al término de su vigencia y de su prórroga, en su caso, el concesionario estará obligado a proceder, previamente a la entrega de los bienes y por su cuenta y costo, a la demolición y remoción de aquellas obras e instalaciones adheridas permanentemente que hubiese ejecutado y que, por sus condiciones, ya no sean de utilidad a juicio de la Secretaría.

Los administradores portuarios, así como los demás concesionarios, cubrirán al Gobierno Federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinarán en los títulos de concesión respectivos tomando en consideración el valor comercial de dichos bienes. En el caso de las administraciones portuarias

integrales, se considerará también la potencialidad económica del puerto o grupo de ellos y terminales y el plazo de la concesión.

Estos aprovechamientos serán fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Los permisionarios a que se refiere la Ley de Puertos pagarán, como única contraprestación, la que se fije en la Ley Federal de Derechos.²⁰

A. Juicio de amparo.

Para realizar este inciso es necesario primeramente advertir que en materia de puertos existe una administración portuaria integral, que se manifiesta cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto, se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos.

Asimismo, se encomienda, mediante concesión, a la administración portuaria integral un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa, ó a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno Federal o Estatal correspondiente.

La administración portuaria integral será autónoma en su gestión operativa y financiera, por lo que sus órganos de gobierno establecerán sus políticas y normas internas, sin más limitaciones que las que establezcan las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Además de los derechos y obligaciones que se establecen para los concesionarios, corresponderá a los administradores portuarios:

²⁰ Ley de Puertos, publicada en el D.O.F. el 19 de julio de 1993.

I. Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto, o grupo de ellos y terminales, a fin de lograr la mayor eficiencia y competitividad;

II. Usar, aprovechar y explotar los bienes del dominio público en los puertos o grupos de ellos y terminales, y administrar los de la zona de desarrollo portuario, en su caso;

III. Construir, mantener y administrar la infraestructura portuaria de uso común;

IV. Construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias por sí, o a través de terceros mediante contrato de cesión parcial de derechos;

V. Prestar servicios portuarios y conexos por sí, o a través de terceros mediante el contrato respectivo;

VI. Opinar sobre la delimitación de las zonas y áreas del puerto;

VII. Formular las reglas de operación del puerto, que incluirán, entre otros, los horarios del puerto, los requisitos que deban cumplir los prestadores de servicios portuarios y, previa opinión del comité de operación, someterlas a la autorización de la Secretaría;

VIII. Asignar las posiciones de atraque en los términos de las reglas de operación;

IX. Operar los servicios de vigilancia, así como el control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el área terrestre del recinto portuario,

de acuerdo con las reglas de operación del mismo y sin perjuicio de las facultades del capitán de puerto y de las autoridades competentes;

X. Percibir, en los términos que fijen los reglamentos correspondientes y el título de concesión, ingresos por el uso de la infraestructura portuaria, por la celebración de contratos, por los servicios que presten directamente, así como por las demás actividades comerciales que realicen, y

XI. Proporcionar la información estadística portuaria.

El administrador portuario se sujetará a un programa maestro de desarrollo portuario, el cual será parte integrante del título de concesión y deberá contener:

I. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto o grupos de ellos, así como la justificación de los mismos, y

II. Las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte.

El Programa Maestro de Desarrollo Portuario y las modificaciones sustanciales a éste serán elaborados por el administrador portuario y autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con base en las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional. Esta deberá expedir la resolución correspondiente en un plazo máximo de 60 días, previas las opiniones de las Secretarías de Marina en lo que afecta a las actividades militares Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Desarrollo Social en cuanto a los aspectos ecológicos y de desarrollo urbano.

Estas opiniones deberán emitirse en un lapso no mayor de quince días a partir de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las solicite. Si

transcurrido dicho plazo no se ha emitido la opinión respectiva, se entenderá como favorable. En el caso de modificaciones menores, los cambios sólo deberán registrarse en la Secretaría referida.

La Secretaría, con vista en el interés público, podrá modificar los usos, destinos y modos de operación previstos en el programa maestro de desarrollo portuario respecto de las diferentes zonas del puerto o grupo de ellos o terminales aún no utilizadas.

Si dichas modificaciones causaren algún daño o perjuicio comprobable al concesionario, éste será indemnizado debidamente.

Para los puertos y terminales que cuenten con una administración portuaria integral, el gobierno de la entidad federativa correspondiente podrá constituir una comisión consultiva, formada con representantes de los gobiernos estatal y municipales, así como de las cámaras de comercio e industria de la región, de los usuarios, del administrador portuario y de los sindicatos, así como de quienes, a propuesta del presidente, la comisión determine. La comisión será presidida por el representante de la entidad federativa que corresponda.

La comisión consultiva coadyuvará en la promoción del puerto y podrá emitir recomendaciones en relación con aquellos aspectos que afecten la actividad urbana y el equilibrio ecológico de la zona, para lo cual el administrador portuario deberá informar a la comisión sobre el programa maestro de desarrollo portuario y sus modificaciones, así como de los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del puerto.

La comisión sesionará por lo menos una vez cada tres meses y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Cuando el administrador portuario decida no seguir dichas recomendaciones, lo notificará dentro de un plazo de 30 días al presidente de la comisión, quien podrá informar de ello a las autoridades competentes para que resuelvan lo que corresponda.

Asimismo, los administradores portuarios, los operadores de terminales, marinas e instalaciones y las empresas de prestación de servicios portuarios podrán realizar las operaciones que les correspondan con equipo y personal propios; mediante la celebración de contratos de carácter mercantil con empresas cuyo objeto social incluya ofrecer los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 44 de la Ley de Puertos y cuenten con trabajadores bajo su subordinación y dependencia dotados de los útiles indispensables para el desempeño de sus labores; o con otros prestadores de servicios portuarios.

Los actos y contratos relativos a los servicios portuarios serán de carácter mercantil.²¹ En los puertos o conjuntos de puertos y terminales sujetos al régimen de administración portuaria integral, los prestadores de servicios portuarios a que se refiere la fracción III del artículo 44 de la Ley de Puertos deberán constituirse como sociedades mercantiles. Las relaciones de éstas con sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

El administrador portuario responderá ante la Secretaría por las obligaciones establecidas en el título de concesión respectivo, independientemente de los contratos de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios que celebre.

Los operadores de terminales, marinas e instalaciones y prestadores de servicios portuarios, por el hecho de firmar un contrato con un administrador portuario, serán responsables solidarios con éste y ante el Gobierno Federal, del

²¹ VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, "Contratos Mercantiles", Edit. Porrúa Novena Edición, México, 1999, p. 148

cumplimiento de las obligaciones derivadas de mismo y de las consignadas en el título de concesión que se relacionen con aquéllas.

Ahora bien, una vez explicado lo anterior tenemos que en caso de que surjan controversias entre los concesionarios y usuarios de los servicios portuarios y la Administración Portuaria Integral resultaría improcedente que se erigiera el juicio de amparo, toda vez que la Administración Portuaria Integral al realizar cualquier acto que afectara los intereses de los quejosos, no podría ubicarse como una autoridad responsable, ya que esta Administración no tiene esa calidad, sino que en todo caso el amparo procedería contra la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien ejerce la autoridad en materia de puertos, y quien es la que tiene la facultad de otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de diversos servicios portuarios.

En cuanto a la Administración Portuaria Integral en todo caso podría únicamente ubicarse como tercero perjudicado.

B. Recursos ordinarios.

Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

En el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión “recurso”, derivada del latín *recursus*, la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.

Así, el recurso “...es el medio que la ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del recurso reposaría sobre la idea o aspiración de justicia, que hace

que el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada ceda ante la posibilidad de la existencia de una sentencia injusta, contraria al Derecho”.²² En conclusión, pues, puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde.

El recurso es un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las relaciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.

La Administración Pública y los órganos que la integran subordinados a la ley. El funcionario y empleado tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe de emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

En nuestra legislación, el particular lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con la garantía para impugnar los actos ilegales de la administración. Correlativamente es una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio. Estamos en presencia de una materia que corresponde al Derecho Administrativo y no al Derecho Procesal.

²² CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho Procesal Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001, p. 404.

La Administración Pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al Poder Público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se sienta agraviado con una resolución administrativa ilegítima. Héctor Fix Zamudio sostiene que “dentro del Procedimiento Administrativo deben quedar incluidos los relativos a la producción, ejecución, autocontrol, impugnación y de todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.²³

En los recursos administrativos el Poder Público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del Acto Administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del incumplimiento de la ley.

El recurso administrativo es un medio en la propia Administración, de carácter eminentemente y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna

²³ *Ídem.*

intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general en los casos que señalaremos.

La Administración Pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado. Incontables son los casos de agentes del Poder Público que ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente.

En ocasiones falta una ley administrativa adecuada, o es de difícil interpretación o su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males. Nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador acepte que tales resoluciones que agravian al particular, puedan ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por la ley.

Decimos facultad regulada o subordinada a la ley, a diferencia de la facultad discrecional. Esta última es aquella facultad atribuida a la Administración, concebida y definida como potestad y función del Estado y en virtud de la cual aquella precede y actúa según su libre apreciación de las circunstancias y condiciones en que ha de moverse.

Es conveniente agregar que la actividad discrecional o es enteramente una actividad libre. En el Estado de Derecho moderno es punto menos que imposible que alguna actividad escape a la previsión del legislador. En todo caso la Administración debe plegarse en el desarrollo de la potestad discrecional al fin específico contenido en la norma.

El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, su resolución es administrativa.

De lo anterior se puede concluir que el recurso administrativo independientemente de ser un medio de defensa para los particulares frente a la Administración Pública, es un medio de control la legalidad con relación a la actuación de la autoridad administrativa. No olvidemos que el Derecho Administrativo y en general los órganos de la Administración Pública se encuentran regulados en cuanto a su actividad a los principios de legalidad y juridicidad, por lo que la existencia del recurso administrativo se deriva de la necesidad de tener un control de la actividad administrativa para ajustarle a dichos principios, ya que de otra forma se podría incurrir en actos de autoridad arbitrarios.

Ahora bien, una vez explicado lo anterior resulta importante destacar que el recurso que debe operar a favor de los afectados de los servicios portuarios concesionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es el recurso de revocación.

Revocar es dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, situación de una orden o fallo por una autoridad administrativa. En algunas ocasiones ha sido empleada como reconsideración, recurso jerárquico, oposición o inconformidad.

Así entonces, resulta idóneo que proceda el recurso de revocación, toda vez que si se vulneran los derechos de los usuarios de los puertos, puede recurrir a este medio de impugnación para resolver sus diferencias o controversias, y no se queden en un estado de indefensión.

CAPÍTULO TERCERO

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN INTEGRAL PORTUARIA (API'S)

SUMARIO.- 1. Otorgamiento de la Concesión Integral Portuaria. - 2. Actos Jurídicos Celebrados entre los Particulares y las API'S - 3. El Contrato de Cesión Parcial de Derechos y de Prestación de Servicios. - 4. Medios Jurídicos Procesales para Anular el Contrato de Cesión de Derechos de Prestación de Servicios.

1. Otorgamiento de la Concesión Integral Portuaria:

1.1. Licitación.

Primeramente, creemos oportuno dar una noción sobre lo que es la licitación pública, así tenemos que "...la palabra licitación significa acción de poner en precio, de pujar en subasta, de luchar, de contender. Licitación significa precio por una cosa en subasta o almoneda, empero, en el ámbito jurídico, suele asignarse un mayor alcance. Así, en el artículo 134 de la Constitución Política Federal, atañe también al arrendamiento, a la prestación de servicios y a la obra pública".²⁴

Desde una perspectiva jurídico-administrativa contemporánea, sería posible explicar la licitación como el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda, encaminado a seleccionar al cocontratante de la administración pública en un contrato administrativo. Dicho procedimiento debe estar animado por el propósito de obtener para la administración todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad.

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "Enciclopedia Jurídica Mexicana", Tomo IV, F-L, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2004, p. 1033.

Sin duda la licitación "...viene a ser un factor adoptado para coartar la libertad de la administración pública en la selección de su contratante en ciertos con tratos administrativos, acerca de cuya naturaleza jurídica se ha generado cierta confusión en la doctrina, ya que, frente a quienes, justificadamente, consideran la licitación como un requisito que satisfacer previamente a la celebración del contrato, otros lo incluyen dentro de sus elementos".²⁵

Habida cuenta que el documento es definible como la parte integrante de algo, a la luz de la legislación federal mexicana, la licitación no constituye un elemento del contrato administrativo, dado que no forma parte del mismo, sino que es un requisito cuyo cumplimiento por medio de un procedimiento administrativo específico, previo a la celebración del negocio contractual, condiciona su validez.

Como la licitación no forma parte del contrato, puede ocurrir que, concluida la primera con la selección del presunto cocontratante, puede no llegar a celebrarse, sin que pueda hablarse de rescisión, pues el contrato aún no ha nacido.

De acuerdo con nuestra legislación federal, la licitación viene a ser una etapa procedimental preliminar a la del contrato, por lo que la licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes, aun cuando interrelacionados, por ser ocasionalmente el primer requisito del negocio contractual administrativo.

Así entonces, debemos entender a la licitación pública como un procedimiento administrativo, en ciertos casos obligatorio para la administración, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria pública, al cocontratante de un contrato administrativo que mejor asegure la obtención de

²⁵ CAYUELA SEBASTIÁN, Luis, "Los contratos de la administración pública", 3ª edición, Centros de Estudios Financieros, Madrid, España, 1997, p. 306.

todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia.

La concurrencia de aspirante a cocontratantes resulta indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, que no puede existir si sólo se presenta un solo aspirante. La competencia supone la concurrencia de aspirantes en pugna; es decir, de contendientes a convertirse en cocontratante de un contrato administrativo, lo cual implica la ausencia de acuerdos entre ellos para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para quien quiera que gane obtenga una utilidad desmesurada. Con acuerdo entre aspirantes no puede haber competencia.

Cabe destacar que la licitación pública se desarrolla a través de un procedimiento compuesto de etapas sucesivas previstas en la correspondiente normativa jurídica; conforme a la nuestra, en el ámbito federal, sobresalen las siguientes etapas.

También conocidas como pliego de condiciones, las bases de la licitación sirven para que la administración pública determine su objetivo, ya consistía éste en la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios, bien en el suministro de bienes o ejecución de obras, por ejemplo, así como para precisar el procedimiento de licitación y las pautas/cláusulas que regirán el contrato correspondiente.

Lógicamente, la preparación de las bases y especificaciones o pliego de condiciones de la licitación debe realizarse con antelación a ésta y con apego al principio de igualdad; sus requisitos y condiciones deben ser los mismos para todos los aspirantes.

Importa hacer notar que, en los términos de la legislación vigente, las bases de licitación pueden modificarse, siempre que no pretenda limitarse el número de participantes o sustituir o variar sustancialmente los bienes, obras o servicios a

que se refiera la licitación, o agregar otros distintos, a condición de que, con anticipación mínima de siete días naturales a la fecha establecida para la presentación y apertura de proposiciones, se publique un aviso en la sección especializada del Diario Oficial, a efecto de que los interesados concurren ante la institución responsable de la licitación para conocer con precisión la o las respectivas modificaciones.

Podrá omitirse la publicación a que se refiere el párrafo precedente, siempre y cuando las modificaciones sean producto de las juntas de aclaraciones previstas en la ley correspondiente, y con el mínimo de anticipación señalado en la misma, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los adquirentes de las bases en cuestión.

La convocatoria es el anuncio o citación con que se llama a posibles interesados en participar en la licitación para la adjudicación de un determinado contrato con la administración pública; en el caso de la licitación pública, el llamamiento habrá de ser público, general, impersonal e indeterminado.

Se trata, pues, de la declaración unilateral de voluntad de la administración pública licitante, en ejercicio de función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, lo cual significa que estamos frente a un acto administrativo creador de un derecho, a favor de los interesados, que es el de participar en una licitación para designar al cocontratante de un contrato administrativo.

En nuestro país, el artículo 134 de la Constitución Política federal impone la obligación de publicar la convocatoria de toda licitación pública relativa a adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, protección de servicio de cualquier naturaleza y contratación de obra de la administración pública; a este respecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley

de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público, las convocatorias a licitaciones públicas deben publicarse en el Diario Oficial.²⁶

Desde luego la convocatoria de la licitación debe publicarse con la debida anticipación a la fecha de la celebración del acto de presentación y apertura de posiciones, a efecto de que los interesados tengan la oportunidad de contender en ella. Dicha regla general admite una excepción, procedente cuando por justificadas razones no pueda observarse dicho plazo, a condiciones de que no tenga por objeto limitar el número de participantes, en cuyo caso el plazo en cuestión se reduce.

El convocante de la licitación está obligado a entregar a los posibles interesados la información mínima necesaria para que puedan formular sus propuestas. Dicha información se contiene principalmente en las bases de la licitación y suele complementarse con juntas de aclaraciones o, tratándose de obra pública, mediante visitas al sitio de realización de los trabajos.

Los interesados en ser cocontratantes de la administración pública en un contrato administrativo, mediante su participación en un procedimiento de licitación, se convierten en licitadores cuando satisfacen los requisitos para serlo, establecidos en la normatividad vigente, y presentan proposición u oferta debidamente requisitada en los términos de la convocatoria y de las bases de licitación respectivas.

En México, en los términos de los artículos 36 y 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en el procedimiento de licitación, las proposiciones deberán presentarse por escrito, divididas en dos partes: la relativa al aspecto técnico y la propuesta económica, cada una contenida en sendos sobres cerrados.

²⁶ FRAGA Gabino, *Ob. cit.* p. 404

En la fecha, hora y lugar predeterminados en la convocatoria respectiva se procederá a la apertura de los sobres que contengan las proposiciones, en una reunión en la que deberán estar presentes el o los funcionarios que designe la convocante, uno de los cuales presidirá la junta, así como quienes, habiendo presentado oferta, quisieran asistir. La apertura de ofertas se hará en dos etapas: en la primera, relativa a las propuestas técnicas, deberán rechazarse las que cubran alguno o algunos de los requisitos exigidos en la convocatoria o en las bases.

En la segunda etapa, se abrirán los sobres relativos a las ofertas económicas de los oferentes cuyas propuestas técnicas no hubieran sido rechazadas en la primera etapa o en su análisis detallado; se dará lectura al importe total de aquellas propuestas que cubran los requisitos exigidos en las bases de la licitación; tratándose de licitaciones de obra pública, junto con el acta, los asistentes rubricarán también el catálogo de conceptos en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación.

El procedimiento de licitación para seleccionar al cocontratante de la administración pública culmina, ordinariamente, con el fallo de la licitación, el cual puede producirse en el sentido de determinar como cocontratante a uno de los licitadores, o bien optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles; o por último, declarar desierta la licitación.

En todo caso, debe fundarse y motivarse el fallo, habida cuenta de que se trata de un acto administrativo por el cual la administración pública, previo análisis y evaluación de las plicas admitidas, resuelve cuál o cuáles son las más convenientes y, en consecuencia, ubica a su autor o sus autores como su cocontratante o sus cocontratantes; o, en su caso, declarar desierto el concurso. Por ello, en el derecho comparado, es usual que el fallo no se haga en la misma

fecha, y, menos aún, en el mismo acto de apertura de las plicas, así sean éstas las referidas al aspecto económico.

En México, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene que podrá prescindirse de la licitación pública cuando tal procedimiento no sea idóneo para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y demás circunstancias pertinentes, en cuyo caso los artículos 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, prevén diversas excepciones a la licitación pública.

Ahora bien, una vez que se expusieron los lineamientos a seguir en una licitación pública en general, creemos oportuno trasladar esta situación al ámbito portuario, en donde primeramente encontraremos que, para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, solo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conforme a lo siguiente:

- I.** Concesiones para la administración portuaria integral;
- II.** Fuera de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral;
 - a)** Concesiones sobre bienes de dominio público que, además, incluirán la construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias, y
 - b)** Permisos para prestar servicios portuarios.

Para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales y marinas, se requerirá de permiso de la Secretaría, sin perjuicio de que los interesados obtengan, en su caso, la concesión de la zona federal marítimo terrestre que otorgue la Secretaría de Desarrollo Social.

Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios portuarios dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral, celebrarán contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en la Ley de Puertos y demás disposiciones aplicables.

Las concesiones para la administración portuaria integral sólo se otorgarán a sociedades mercantiles mexicanas. Las demás concesiones, así como los permisos, se otorgarán a ciudadanos y a personas morales mexicanos. La participación de la inversión extranjera en las actividades portuarias se regulará por lo dispuesto en la Ley de la materia. Todas las concesiones referidas en la Ley de Puertos, incluirán la prestación de los servicios portuarios correspondientes, por lo que no se requerirá de permiso específico para tal efecto.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá otorgar las concesiones hasta por un plazo de 50 años, tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión. Las concesiones podrán ser prorrogadas hasta por un plazo igual al señalado originalmente. Para tales efectos, el concesionario deberá presentar la solicitud correspondiente durante la última quinta parte del periodo original de vigencia y a más tardar un año antes de su conclusión. La Secretaría fijará los requisitos que deberán cumplirse.

La Secretaría antes citada contestará en definitiva las solicitudes de prórroga a que se refiere el párrafo anterior, dentro de un plazo de 120 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la misma.

Las concesiones se otorgarán mediante concurso público, conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría, por sí o a petición de parte que acredite su interés, expedirá la convocatoria pública correspondiente para que, en un plazo razonable, se presenten proposiciones en sobres cerrados, que serán abiertos en día prefijado y en presencia de todos los participantes. En el caso de que medie petición de parte la Secretaría, en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de la solicitud, deberá expedir la convocatoria correspondiente o señalar al interesado las razones de la improcedencia de la misma;

II. La convocatoria se publicará simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional y en otro de la entidad federativa que corresponda;

III. Las bases del concurso incluirán los criterios con los que se seleccionará al ganador, que tomarán en cuenta, según sea el caso, las contraprestaciones ofrecidas por el otorgamiento de la concesión, la calidad del servicio que se propone, las inversiones comprometidas, los volúmenes de operación, los precios y tarifas para el usuario y las demás condiciones que se consideren convenientes;

IV. Podrán participar uno o varios interesados que demuestren su solvencia moral y económica, así como su capacidad técnica, administrativa y financiera, y cumplan con los requisitos que establezcan las bases que expida la Secretaría;

V. A partir del acto de apertura de propuestas y durante el plazo en que las mismas se estudien y homologuen, se informará a todos los interesados de aquéllas que se desechen, y las causas que motivaren tal determinación;

VI. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, emitirá el fallo debidamente fundado y motivado, el cual será dado a conocer a todos los participantes. La proposición ganadora estará a disposición de los participantes durante 10 días hábiles a partir de que se haya dado a conocer el fallo;

VII. Dentro de los 15 días hábiles siguientes al plazo señalado en la fracción anterior, los participantes podrán inconformarse ante la Secretaría. Vencido dicho plazo, esta última dictará resolución en un término que no excederá de 15 días hábiles;

VIII. Una vez dictada la resolución, la Secretaría, en su caso, adjudicará la concesión, y el título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del concesionario, y

IX. No se adjudicará la concesión cuando la o las proposiciones presentadas no cumplan con las bases del concurso. En este caso, se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

Las concesiones sobre bienes del dominio público de la Federación para construir, operar y explotar marinas artificiales o terminales de uso particular, se podrán adjudicar directamente por la Secretaría a los propietarios de los terrenos que colinden con la zona federal marítimo terrestre de que se trate, conforme al procedimiento que señale el reglamento respectivo.²⁷

1.2. Adjudicación directa.

La adjudicación se refiere al acto por medio del cual una autoridad competente atribuye o reconoce a una persona el derecho de gozar de un bien patrimonial. Es, también, una forma de adquirir la propiedad de las cosas en herencias, participaciones o subastas.

En Derecho Administrativo la adjudicación es una de las fases de la formación de los contratos de obras públicas cuyo fundamento constitucional se

²⁷ Ley de Puertos, publicada en el D.O.F. el 19 de julio de 1993.

encuentra en el artículo 134, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra indica lo siguiente: “Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto al precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público distingue entre la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Dicho numeral a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 26. Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las dos formas siguientes:

- I. Por contrato, o
- II. Por administración directa”.

Así entonces, encontramos que las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes. En casos excepcionales y previa aprobación, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización.

De igual manera, debemos señalar que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación

pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

La selección que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación para el ejercicio de la opción; deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos.

Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

- ❖ El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- ❖ Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales.
- ❖ Existan circunstancias que pueden provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- ❖ Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la Nación o comprometan información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal.
- ❖ Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo

requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.

- ❖ Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.
- ❖ Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas.
- ❖ Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.
- ❖ Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales.
- ❖ Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico, o
- ❖ Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación de pago.

Por otra parte, es necesario indicar que las dependencias, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con los

mismas,²⁸ sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que los contratos no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública.

Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades sean las que por sí mismas realicen las contrataciones, los montos se calcularán de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.

La suma de los montos de los contratos que se realicen no podrá exceder del veinte por ciento del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad de manera indelegable y bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor, debiendo hacer del conocimiento del órgano interno de control.

2. Actos jurídicos celebrados entre los particulares y las API'S.

Autoridad, administración, bienes y servicios son una parte sustantiva y destacan la naturaleza de los bienes, las nuevas concesiones, el esquema especial de contratos y el régimen de los servicios.

²⁸ BARRA Rodolfo C., et. al. "Contratos Administrativos. Regimenes de Pago y Actualización. Tomo I" Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires 1988. p. 46. En esta misma obra se señala que la obra pública designa a un cierto tipo de muebles o inmuebles estatales afectados a fines de utilidad general: son obras públicas, en este sentido, los puentes, caminos, edificios públicos, etc.

Por lo que respecta a la autoridad, el gobierno sólo conserva funciones como la formulación de políticas generales, la supervisión, el otorgamiento de concesiones y el registro de reglas de operación. La Federación sólo administrará, construirá, operará o explotará puertos en ausencia del interés de los particulares o de los gobernados de los estados.

Asimismo, es de destacar que en la Ley de Puertos se plantea la figura de la administración portuaria integral en la que destacan dos características:

- ❖ El otorgamiento de una concesión que incluye todos los bienes y servicios, y
- ❖ La autonomía operativa.

Cabe destacar que tradicionalmente la doctrina ha distinguido entre concesiones de servicios público y concesiones para explotar bienes de dominio público. La legislación mexicana así lo ha regulado e incluso agrega una más que es la relativa a la construcción de obras.

“En materia portuaria esta nueva modalidad a la que me permitiré llamar macroconcesión, porque comprende todos los supuestos susceptibles de ser concesionados: los bienes, las obras y los servicios”.²⁹

Sólo podrán ser titulares de concesiones para la administración portuaria integral, sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas. Hay dos tipos de concesiones integrales:

- ❖ Aquellas en que el administrador maneja directamente los bienes, pero está obligado a contratar con terceros la prestación de los servicios, y

²⁹ STÉFANO S., Marco A. de, “Legislación Marítima y Portuaria, Actualización Jurídica”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 215.

- ❖ Aquellas por las que se autoriza al administrador también la prestación directa de los servicios.

Lo anterior obedece a que se estima que no conviene al puerto que el administrador también sea prestador de servicios, toda vez que va en detrimento de una libre concurrencia y de una competencia en igualdad de condiciones que se debe garantizar a los demás prestadores de los mismos servicios.

Los administradores portuarios asumen, en general, todas las actividades administrativas que a la fecha corresponden a la Secretaría, incluidas la construcción de obras, la planeación y desarrollo del puerto o grupo de puertos, y si promoción y fomento.

Existirá administración portuaria integral cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto, se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos.

Asimismo, se podrá encomendar, mediante concesión, la administración portuaria integral de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa, a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno Federal o Estatal correspondiente.

La administración portuaria integral será autónoma en su gestión operativa y financiera, por lo que sus órganos de gobierno establecerán sus políticas y normas internas, sin más limitaciones que las que establezcan las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Además de los derechos y obligaciones que se establecen para los concesionarios, corresponderá a los administradores portuarios:

I. Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto, o grupo de ellos y terminales, a fin de lograr la mayor eficiencia y competitividad;

II. Usar, aprovechar y explotar los bienes del dominio público en los puertos o grupos de ellos y terminales, y administrar los de la zona de desarrollo portuario, en su caso;

III. Construir, mantener y administrar la infraestructura portuaria de uso común;

IV. Construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias por sí, o a través de terceros mediante contrato de cesión parcial de derechos;

V. Prestar servicios portuarios y conexos por sí, o a través de terceros mediante el contrato respectivo;

VI. Opinar sobre la delimitación de las zonas y áreas del puerto;

VII. Formular las reglas de operación del puerto, que incluirán, entre otros, los horarios del puerto, los requisitos que deban cumplir los prestadores de servicios portuarios y, previa opinión del comité de operación, someterlas a la autorización de la Secretaría;

VIII. Asignar las posiciones de atraque en los términos de las reglas de operación;

IX. Operar los servicios de vigilancia, así como el control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el área terrestre del recinto portuario, de acuerdo con las reglas de operación del mismo y sin perjuicio de las facultades del capitán de puerto y de las autoridades competentes;

X. Percibir, en los términos que fijen los reglamentos correspondientes y el título de concesión, ingresos por el uso de la infraestructura portuaria, por la celebración de contratos, por los servicios que presten directamente, así como por las demás actividades comerciales que realicen, y

XI. Proporcionar la información estadística portuaria.

El administrador portuario se sujetará a un programa maestro de desarrollo portuario, el cual será parte integrante del título de concesión y deberá contener:

- I. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto o grupos de ellos, así como la justificación de los mismos, y
- II. Las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte.

El programa maestro de desarrollo portuario y las modificaciones sustanciales a éste serán elaborados por el administrador portuario y autorizados por la Secretaría, con base en las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional. Esta deberá expedir la resolución correspondiente en un plazo máximo de 60 días, previas las opiniones de las Secretarías de Marina en lo que afecta a las actividades militares y de Desarrollo Social en cuanto a los aspectos ecológicos y de desarrollo urbano. Estas opiniones deberán emitirse en un lapso no mayor de quince días a partir de que la Secretaría las solicite. Si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la opinión respectiva, se entenderá como favorable. En el caso de modificaciones menores, los cambios sólo deberán registrarse en la Secretaría.

La Secretaría, con vista en el interés público, podrá modificar los usos, destinos y modos de operación previstos en el programa maestro de desarrollo portuario respecto de las diferentes zonas del puerto o grupo de ellos o terminales aún no utilizadas.

Si dichas modificaciones causaren algún daño o perjuicio comprobable al concesionario, éste será indemnizado debidamente.

3. El contrato de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios.

Habrá cesión de derechos cuando el acreedor transfiera a otro los que tenga contra su deudor (artículo 2029 del Código Civil para el Distrito Federal). Para este aspecto, la relación de obligación, esto es la surgida entre acreedor y deudor, admite en el derecho moderno la modificación de los sujetos sin que se altere la naturaleza misma del derecho procesal³⁰.

Asimismo, se ha visto que, en principio, no se requiere autorización del deudor para transmitir el crédito, salvo que otra cosa se hubiere convenido y ésta aparezca en el título de crédito; en tanto que para la modificación del sujeto pasivo sí se requiere la voluntad del acreedor.

De este modo podemos decir que la cesión de derechos por sí sola seguiría las reglas de la cesión de créditos, pero como muchos derechos patrimoniales están vinculados y son prestaciones recíprocas en algunos contratos, la cesión de derechos se complica si éstos están unidos con obligaciones (contratos recíprocos) que nuestra ley denomina bilaterales y que el derecho romano llamaba sinalagmáticos.

La cesión de derechos puede ser universal o particular. Es universal en la sucesión hereditaria (donde se aplican las reglas específicas para este tipo de sucesión) y en la fusión de sociedades mercantiles.

Cuando la cesión de derechos surge de prestaciones recíprocas recibe el nombre de cesión de contrato; la cesión de contrato es frecuente en la práctica, especialmente, en los contratos de compraventa y de arrendamiento, en función de que implican tanto una cesión de deudas, por lo que necesariamente requerirán la voluntad expresa del otro contratante. Esta voluntad resultará implícita si se

³⁰ ROJINA VILLEGAS Rafael, “Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones”, Edit, Porrúa, Vigésima Edición, México 1997, p. 460

trata de un título de crédito al portador o a la orden, pues la transmisión de los derechos operará por la sola entrega del título en el primer caso y por la del título y el endoso correspondiente en el segundo.

Por otra parte, en la doctrina moderna en que se sustenta el derecho del trabajo el servicio profesional es la actividad de la persona que, ostentando un título académico o técnico que lo faculte para el ejercicio de una ciencia o un arte en forma libre, la ejecuta en beneficio de un patrono, bajo su dirección, subordinación y dependencia económica, sujeto a un contrato individual de trabajo. En función de estos elementos, el intelectual, el llamado profesionista liberal, el técnico, el alto empleado, inclusive el artista que por exigencias personales establezca una relación jurídica cuya finalidad sea el desempeño de un servicio subordinado al quedar sujeto a las instrucciones u órdenes de un tercero y por tanto impedido del libre ejercicio de la profesión que ostente, tal relación jurídica debe estimarse laboral y los servicios profesionales que preste asimilados a los de cualquier trabajador.

La legislación del trabajo ha otorgado esta característica a los servicios profesionales cuando, como acontece en el medio laboral mexicano, al trabajador se le define como toda persona física que presta a otra (física o moral) un trabajo personal subordinado, siempre que la actividad humana que desarrolle, intelectual o material, sea en beneficio de aquélla, independientemente del grado de preparación que posea: quien lo ejecute. Sin embargo, en la actualidad es tan amplio el campo de las profesiones, que resulta necesario establecer la frontera en que unas u otras se desenvuelven a efecto de precisar las que se encuentran reglamentadas en ramas judiciales diferentes al derecho del trabajo. El objeto: establecer respecto de los servicios profesionales cuándo se esta frente a un mandato o "locación de obra" y cuando se les encuentra en el ámbito de la relación laboral.

El conocimiento popular ha considerado que la actividad profesional de un abogado, de un médico, de un ingeniero, de un arquitecto o de cualquier persona que pone su actividad intelectual al servicio de otra, no es propiamente un trabajador sino un mandatario que presta servicios a virtud de un acto jurídico en el que existen derechos y obligaciones mutuos que deben ser cumplidos por quien contrata el servicio y por quien lo lleva a cabo.

Es indudable que el profesionista que ejerce con plena autonomía; el que en un despacho, consultorio, laboratorio u oficina particular ofrece al público sus servicios; el que realiza contratos sujetos en sus caracteres jurídicos al ordenamiento civil; el que no se encuentra sujeto a dirección o subordinación porque ejecuta cualquier trabajo conforme a su criterio, bajo propias normas de conducta y de acuerdo a planteamientos propios; en fin, quien efectúa su labor como se ha expresado en el lenguaje común de los peritos "bajo su leal saber y entender" no es sujeto del derecho del trabajo. Pero el profesionista cuya actividad intelectual, literaria, científica o artística, sea dependiente y no pueda por sí mismo desempeñar el servicio al cual haya quedado obligado, aquel cuyo tiempo, esfuerzo, dedicación o empeño, se pongan a disposición de otro, sea o no, económico el interés que lo haya impulsado a ello; quien por el atractivo de una remuneración se encuentra dispuesto al abandono de la libertad que el ejercicio de la profesión representa; será un trabajador y su actividad debe quedar amparada por el derecho laboral.

Lo anterior puede o no quitarle a sus actos la calidad de un mandato y puede ser su actuación comprendida (en la de un mandatario de hecho; solo que así como la ejecución de un acto no otorga a éste en todas las situaciones la calidad de jurídico, la función que se desempeñe' tampoco da los atributos del mandato si no están integrados los requisitos del mismo.

El profesionista se comporta como mandatario en cuanto estipula una transacción con el cliente, al que le señala un precio por sus servicios, con el que

se compromete a la realización de determinados actos y al que únicamente le da a conocer los resultados que obtiene. La actuación de un abogado, por ejemplo, queda circunscrita a un convenio especial, según las bases que se establezcan, sea o no por escrito, pero sujeto en todo a la libre acción. El médico que recibe a los enfermos que atiende, un consultorio o a los que visita en su domicilio particular, tampoco actúa bajo una dependencia directa o indirecta, sino atendido al ejercicio propio de su grado y a la aplicación que hace de sus conocimientos. El técnico a quien se encarga el arreglo de una máquina o aparato por regla general, lleva a su taller dicha máquina o aparato para dejarlo en condiciones de funcionar; puede también llamársele por su calidad de especialista para el arreglo de una pesada maquinaria, sujeto su trabajo a la propia responsabilidad y no al precio del servicio o al tiempo que utilice en su compostura.

La prestación de servicios profesionales al igual que todas las instituciones jurídicas, sólo tiene valor en cuanto se refiere a determinadas situaciones reales, por tanto, querer aplicar sus características fuera de ellas, implica el desconocimiento de su naturaleza.

No cabe duda que las profesiones liberales presentan todas ellas algunos caracteres comunes que admiten reglamentación similar pero cuando sus elementos las distinguen y separan, tiene que ser la disciplina adecuada la que las regule y oriente conforme a su identidad jurídica.

La proyección sociológica que los servicios profesionales tienen hoy en día es lo que interesa para un análisis correcto. No es siempre el lucro personal lo que les caracteriza. Desde luego un inventor un artista, un científico, un investigador, pueden estar influidos por el interés patrimonial a que aspiren, acorde a la actividad elitista que desarrollen. Pero esto tiene lugar cuando nos referimos a una élite y no al común de los profesionistas, cuyo nivel social se encuentre en la frontera de las masas laborantes. En esta ubicación el profesionista pone su actividad intelectual; al servicio de un patrono en igualdad de condiciones en que

un obrero o un campesino lo hace con su trabajo de mano de obra. Y en cuanto esto ocurre, su acción se aleja del grado de libertad que contiene para entrar en el terreno de la dependencia, y consecuentemente, en la escala cultural del trabajador común, tomando la acepción de la palabra cultura no como el saber humano sino el correspondiente a un estudio de la evolución de un pueblo.

Resulta entonces lógico aceptar la calidad laboral del servicio profesional en sí mismo. Así lo entendió el legislador mexicano y en idéntica forma lo ha interpretado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que ha dicho: Se tiene por acreditada la existencia de la relación obrero-patronal si se prueba: a) la obligación del trabajador de prestar un servicio material o intelectual, o de ambos géneros; b) la obligación del patrón de pagar a aquel una retribución, y c) la relación de dirección y dependencia en que el trabajador se encuentre colocado frente al patrón (amparo directo número 1692/58; quejoso: Rogelio H. Mautier y coagraviados, Cuarta Sala, resuelto el 22 de junio de 1959). Y ha agregado: ;"la simple prestación de servicios conforme a una retribución específica, no constituye por sí sola una relación de trabajo, en tanto no exista el vínculo de subordinación denominado en la ley con los conceptos de dirección y dependencia, según el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo (amparo directo número 2624/66; quejoso: Holger Miller, cuarta sala, resuelto el 5 de junio de 1967).

En conclusión, si los servicios profesionales se realizan con plena autonomía, la persona que los ejecute en beneficio de otra, regirá sus relaciones jurídicas conforme al ordenamiento civil; pero cuando dicha ejecución se haga en forma subordinada y bajo la dependencia económica de un patrono, la relación jurídica será de trabajo y para cualquier cuestión, aclaración o conflicto que se suscite será la ley de la materia la que la regule.

En el Código Civil para el Distrito Federal se ha definido la prestación de servicios profesionales en función de las personas que los realizan y los reciben. La doctrina estima que si bien es cierto se les puede sujetar a un contrato, tal

contratación viene a resultar *sui generis* por sus características, si se toma en cuenta que las actividades de un profesional, trátase de un abogado, un médico, un ingeniero o un simple literato o artista resultan más bien intelectuales que materiales; esto es, el profesional cuando pone sus aptitudes al servicio de otras personas, independientemente de que lo haga mediante una retribución expresa o tácitamente convenida, en forma alguna ajusta la labor desarrollada a una relación de trabajo, al no sujetar a condición, alguna tal actividad.³¹

Los actos dependientes de una profesión literaria, artística o científica no pudiendo directamente y por sí mismos, ser objeto de un contrato laboral obligatorio, aun cuando en su realización sea estipulada una remuneración, tal característica no implica subordinación y menos aún sujeción a un patrono, sino únicamente representa la retribución convenida por el servicio que se llevará a cabo y cuyos resultados ni siquiera pueden ser previstos o convenidos.

Si nos colocamos en la posición derivada de un contrato de prestación de servicios encontraremos que el elemento subordinación es clásico no solo de este tipo de acuerdo inter-partes, sino lo es también del contrato de locación de obra o el de mandato, y ambos son de estricta naturaleza civil o mercantil, sin que esta circunstancia coloque al profesional, al locatario o al mandatario en calidad de obrero o de trabajador al servicio de un patrono, lo que ocurre es, como ya lo hemos señalado, el campo de las profesiones liberales es hoy bastante amplio y variado y da ocasión a un sin número de relaciones jurídicas que resultaría imposible comprenderlas a todas dentro de un solo esquema. Sería necesario realizar un esfuerzo excesivo para asimilar los conceptos retribución, subordinación o empleo, a los conceptos trabajo, dirección y salario (propios de la relación laboral), a un mero contrato de trabajo, cuando el profesional lo que

³¹ GUTIERREZ GONZALEZ Ana Rosa, VELEZ NARANJO Francisco Marco, REYES CORONA Oswaldo, Tratamiento y Análisis Jurídico de los Contratos Civiles en México, “Contratos de Prestación de Servicios”, Edit. Tax Editores Unidos S.A. de C.V. México 2000. p. 173

busca y pretende al contratar sus servicios es independencia, libertad y forma particular de ejercerlos.

Las afirmaciones anteriores las encontramos avaladas por el Derecho Civil, pues en el contrato de prestación de servicios nos encontramos las siguientes situaciones:

- a)** Cuando un profesionista este sindicalizado, las disposiciones que rijan su contratación serán las establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo; de no existir convenio entre el profesionista y la persona que vaya a recibir el servicio, no existirá tampoco salario: los honorarios fijados por el profesionista se ajustarán únicamente a la costumbre del lugar, a la importancia del trabajo a prestar, a la del asunto o caso en el cual se intervenga, a las facultades pecuniarias de quien recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga la persona que lo prestará;
- b)** Al servicio inclusive, lo regulase un arancel, servirá este de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados;
- c)** En la prestación del servicio profesional no es necesario poseer título para prestarlo: solo podrá ajustarlo a los términos que convenga con el beneficiario, so pena de incurrir en una sanción, si para ejercerlo se requiere título exigido por la Ley de Profesiones;
- d)** Los gastos o expensas que deban hacerse por el profesionista podrán pactarse por separado, esto es, fuera de los honorarios que se causen por la prestación del servicio;
- e)** A falta de convenio sobre el reembolso o de anticipos por concepto de gastos, el profesionista tendrá derecho al pago de un rédito legal por el periodo que transcurra entre la fecha en que se hayan ocasionado los gastos y aquella en que sean reembolsados;
- f)** De ser varios los profesionistas que intervengan en un negocio o asunto, podrán cobrar en forma individual sus respectivos honorarios,

en relación a los servicios que cada uno haya prestado, sin importar el éxito o resultado del negocio o trabajo que hubieren realizado, salvo pacto en contrario.

Por otra parte, el profesionista puede dejar de prestar el servicio convenido, siempre que de aviso oportuno al contratante del mismo y responda de los daños y perjuicios que su abandono le puedan causar a aquél, pues no sólo adquiere a virtud del contrato celebrado, la responsabilidad del servicio comprometido, sino la que corresponda a terceros, por cualquier afectación de intereses que a éstos resulta por su actitud o negligencia. Puede fácilmente comprenderse que todas estas reglas no cabrían en un contrato de trabajo y sea ahí la indispensable distinción a la que hemos procedido.

4. Medios jurídicos procesales para anular el contrato de cesión de derechos y de prestación de servicios.

Los contratos que celebre el administrador portuario con cada cesionario o prestador de servicios portuarios, establecerán expresamente que, en los contratos que éstos últimos celebren con los usuarios o clientes finales, se incluirá una estipulación en la que se haga de su conocimiento que las quejas que llegaren a suscitarse por la prestación de sus servicios podrán presentarse ante el administrador portuario.

Para revocar el registro de los contratos de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios, la Secretaría deberá notificar al cesionario o prestador y otorgarle el derecho de audiencia, para lo cual se seguirá el procedimiento a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Puertos.

En caso de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes revoque el registro del contrato de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, el administrador portuario convocará, dentro de los 30 días siguientes al de la revocación, a un concurso para adjudicar nuevamente el contrato en los términos

señalados en el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Puertos o contratará directamente al nuevo prestador si se trata de aquellos que deben admitirse libremente.

No obstante lo anterior, si no hubiere otros prestadores de servicios el administrador portuario estará facultado para prestarlos, ya sea directamente o a través de terceros, en tanto se celebra el concurso y se adjudica el contrato nuevamente.

El titular de un contrato cuyo registro hubiere sido revocado estará imposibilitado para obtener otro nuevo dentro de un plazo de cinco años, contado a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.

Cabe destacar que las concesiones terminarán por:

- I. Vencimiento del plazo establecido en el título o de la prórroga que se hubiere otorgado;
- II. Renuncia del titular;
- III. Revocación;
- IV. Rescate;
- V. Desaparición del objeto o de la finalidad de la concesión, y
- VI. Liquidación, extinción o quiebra si se trata de persona moral, o muerte del concesionario, si es persona física.

La terminación de la concesión no exime al concesionario de las responsabilidades contraídas durante la vigencia de la misma con el Gobierno Federal y con terceros.

Las concesiones o permisos podrán ser revocados por cualquiera de las causas siguientes:

- I. No cumplir con el objeto, obligaciones o condiciones de las concesiones y permisos en los términos y plazos establecidos en ellos;
- II. No ejercer los derechos conferidos en las concesiones o permisos, durante un lapso mayor de seis meses;
- III. Interrumpir la operación o servicios al público, total o parcialmente, sin causa justificada;
- IV. Reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas;
- V. No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios;
- VI. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello;
- VII. Ceder o transferir las concesiones, permisos o los derechos en ellos conferidos, sin autorización de la Secretaría referida.
- VIII. Ceder, hipotecar, gravar o transferir las concesiones y permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, a algún gobierno o estado extranjero, o admitir a éstos como socios de la empresa titular de aquéllos;
- IX. No conservar y mantener debidamente los bienes concesionados;
- X. Modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios sin autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- XI. No cubrir al gobierno federal las contraprestaciones que se hubiesen establecido;
- XII. No otorgar o no mantener en vigor la garantía de cumplimiento de las concesiones o permisos o las pólizas de seguros de daños a terceros;
- XIII. Incumplir con las obligaciones señaladas en el título de concesión en materia de protección ecológica, y

- XIV.** Incumplir, de manera reiterada, con cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley de Puertos o en sus reglamentos.³²

La revocación será declarada administrativamente por la Secretaría, conforme al procedimiento siguiente:

- I. La Secretaría notificará al titular o a su representante legal, del inicio del procedimiento y de las causas que lo motivan, y le otorgará un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación, para hacer valer sus defensas y presentar las pruebas que las apoyen, y
- II. Aportadas las pruebas o elementos de defensa, o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado, la Secretaría dictará la resolución que corresponda en un plazo no mayor de 30 días hábiles.

En el caso de que sea revocada la concesión otorgada a un administrador portuario integral, los derechos y obligaciones establecidos en los contratos de cesión parcial de derechos de la referida concesión y los relativos a la prestación de servicios portuarios por terceros, serán asumidos por la persona que lo sustituya.

Por ultimo no se omite señalar que la revocación en materia administrativa es el retiro unilateral de un acto valido y eficaz, por un motivo superveniente, aclarando, que también la condición y el termino resolutorios y la caducidad producen la extinción de un acto administrativo anterior, es por ello que es oportuno señalar las diferencias que guardan con la revocación, las cuales consisten, por lo que hace a la condición y el termino, en que ellos son motivos previstos desde el acto primitivo e incorporados en la manifestación originaria de la voluntad creadora del acto inicial, mientras que la revocación, como hemos dicho, obedece a un motivo superveniente que impone la necesidad de un acto posterior diferente del original.³³

³² Ley de Puertos, publicada en el D.O.F. el 19 de julio de 1993.

³³ FRAGA Gabino, *Ob. cit.*, p. 304

CAPÍTULO CUARTO

SIMILAR DEL AMPARO CIVIL Y ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PUERTOS EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO.- 1. España – 2. Brasil – 3. Italia.

En primera instancia es importante destacar que el derecho comparado tiene por objeto el estudio de los diferentes sistemas jurídicos, poniéndolos en relación “para fijar” los elementos comunes y obtener no solo finalidades de reconstrucción histórica, sino también otras de índole interpretativa y de orden crítico y político o de reforma” (CASTÁN).³⁴

1. España.

En esta nación europea se encuentra vigente la Ley 62/1997 del 26 de diciembre de 1997, denominada Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Esta ley se determinó por la necesidad de introducir algunas modificaciones en el modelo de organización y explotación del sistema portuario de titularidad estatal a fin de alcanzar las siguientes metas:

- ❖ Reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias, para que desarrollen su actividad con procedimientos de gestión empresarial, sin perjuicio de los necesarios mecanismos de control y de coordinación.
- ❖ Regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general, a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades

³⁴ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA Rafael, “Diccionario de Derecho”, Edit. Porrúa Trigésima Edición, México 2001, p. 230

Portuarias. A tal fin, se establece que las Comunidades Autónomas designen a su Presidente y determinen la composición última de su Consejo de Administración, aunque garantizando, en todo caso, la presencia en éste de las Administraciones local, autonómica y central, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de los sectores económicos relevantes relacionados con el tráfico portuario.

- ❖ Profesionalizar la gestión de cada puerto y potenciar la presencia del sector privado en las operaciones portuarias.
- ❖ Configurar al ente público Puertos del Estado como órgano encargado del control de las facultades que ejerce en nombre del Estado, de la ejecución de la política portuaria del Gobierno y de la coordinación y control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, ejerciendo, además, funciones consultivas y de asesoramiento, así como otras comunes al conjunto de los puertos que lo integran.
- ❖ Por último, es necesario significar, por un lado, que esta Ley garantiza, de hecho, la libertad tarifaria de las Autoridades Portuarias, sin más límites que los que se deducen del objetivo de autofinanciación y los que resulten del mantenimiento de un marco de libre y leal competencia, evitando prácticas abusivas en relación a tráficos cautivos, así como actuaciones discriminatorias u otras acciones análogas.

En España, corresponde a la Administración del Estado, la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general. Asimismo, corresponde a las Autoridades Portuarias la gestión de los puertos de su competencia en régimen de autonomía y a Puertos del Estado, la coordinación y control de eficacia del sistema portuario.

Asimismo, corresponden al Estado las siguientes funciones:

a) Definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las autoridades portuarias, a través de los planes de empresa que se acuerden con éstas, en el marco fijado por el Ministerio de Fomento.

b) Aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias, derivada de los planes de empresa acordados con éstas y la consolidación de sus contabilidades y presupuestos.

c) Proponer, en su caso, para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, las aportaciones que pudieran asignarse en los mismos para inversiones en obras e infraestructuras de las Autoridades Portuarias.

d) Informar técnicamente los proyectos que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias.

e) Definir los criterios para la aplicación de las disposiciones generales en materia de seguridad, de obras y adquisiciones y de relaciones económicas y comerciales con los usuarios.

f) Ejercer el control de eficiencia de la gestión y del cumplimiento de los objetivos fijados para cada una de las Autoridades Portuarias.

g) Autorizar la participación de las Autoridades Portuarias en sociedades mercantiles, cuyo objeto social debe estar ligado al desarrollo de actividades vinculadas a la explotación portuaria, y la adquisición o enajenación de sus acciones, siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria, en cuyo caso la autorización corresponderá al Consejo de Ministros.

h) Establecer, para las Autoridades Portuarias que así lo soliciten, los criterios para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal a través de un convenio marco, sin perjuicio de lo establecido en las normas presupuestarias.

i) Proponer estrategias y criterios de actuación sobre recursos humanos para el conjunto de las sociedades estatales de estiba y desestiba, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando ello resulte preciso para el desarrollo de este servicio.

j) La planificación, normalización, inspección y control del funcionamiento de los servicios de señalización marítima y la prestación de los que no se atribuyan a las Autoridades Portuarias.

k) Ostentar la representación de la Administración General del Estado en materia portuaria y de señalización marítima, en organismos y comisiones internacionales, cuando no sea asumida por el Ministerio de Fomento, sin perjuicio de las competencias propias del Ministerio de Asuntos Exteriores.

l) Impulsar medidas para la coordinación de la política comercial de las Autoridades Portuarias, en especial en su vertiente internacional, dentro del principio de autonomía de gestión de los puertos, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

m) Elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Fomento, el Reglamento General de Servicio y Policía de los puertos, e informar sobre la conformidad de las Ordenanzas portuarias al modelo de Ordenanzas.

n) Impulsar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte combinado en los puertos de interés general.

ñ) Proponer políticas de innovación tecnológica y de formación para los gestores y responsables en el ámbito portuario.

o) Establecer recomendaciones en determinadas materias para la fijación de objetivos y líneas de actuación de los puertos de interés general, facilitando, asimismo, el intercambio de información entre éstos.

p) Elaborar las estadísticas de tráfico y de otras materias de interés para el sistema portuario.

Por otra parte, como órgano de asistencia del ente público Puertos del Estado se creará un Consejo Consultivo que estará integrado por el Presidente de Puertos del Estado, que lo será del Consejo, y por un representante de cada Autoridad Portuaria, que será su Presidente, quien podrá ser sustituido por la persona que designe el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de entre sus demás miembros, a propuesta del Presidente.³⁵

A las Autoridades Portuarias les corresponden las siguientes competencias:

a) La realización, autorización y control, en su caso, de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario y de los servicios portuarios para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.

³⁵http://www.marviva.org/legislacion_nautica/ley_de_puertos_y_marina_mercante.htm

b) La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

c) La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, y el de las señales marítimas que tengan encomendadas.

d) La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que le sea adscrito.

e) La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.

f) El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.

g) La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.

Del ejercicio de las funciones en materia de planificación, proyecto y construcción de obras, gestión del dominio público mediante el otorgamiento de concesiones y autorizaciones y la regulación y control del tráfico portuario, el fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con aquél, las tarifas y su aplicación y la coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario, las Autoridades Portuarias deberán suministrar a Puertos del Estado la información que les solicite.

Por lo que hace al amparo, tenemos que el artículo 161 de la Constitución Política Española establece que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Están legitimados:

a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados

2. Brasil.

En 1934 entra en vigor la Ley Portuaria Brasileña. Esta legislación incluye tanto la cuestión tradicional de la financiación del desarrollo de los puertos como las cuestiones relacionadas con el funcionamiento efectivo de los puertos. Posteriormente, y a raíz de la demanda de terminales especializados para carga a granel en el decenio de 1950 y 1960, la legislación permitió el funcionamiento paralelo de sistemas portuarios públicos y privados.

El establecimiento de un marco institucional responsable de las cuestiones portuarias fue el acontecimiento más importante durante este período. Se inició con la fusión de dos Inspecciones que se ocupaban respectivamente de los puertos y de la navegación, en un nuevo Departamento Nacional de Puertos y Navegación (*Departamento Nacional de Portos e Navegação*, o DNPN).

El origen de las Inspecciones de puertos fue la comisión fiscal y administrativa creada para llevar a cabo las obras en el puerto de Río de Janeiro, en aquella época la capital del país. Esta comisión se había convertido en una Inspección (*Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais*), en virtud del Decreto N° 9078, de 3 de noviembre de 1891 y estaba facultada para proyectar, ejecutar y supervisar cualquier obra relacionada con la mejora de los puertos, ríos y canales en Brasil.

Posteriormente sufrió diversos cambios, ampliando sus atribuciones hasta que en 1934 se fusionó con la Inspección encargada de la navegación (*Inspetoria Federal de Navegação*). El DNPN se convirtió posteriormente en el Departamento Nacional de Puertos, Ríos y Canales (*Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais o DNPRC*), en el seno del entonces Ministerio de Obras Públicas. Una

deficiencia importante del DNPRC era la necesidad de obtener la aprobación directa del Ministro para efectuar cualquier gasto lo que, unido a los procedimientos y plazos del sector público prescritos para la aprobación y desembolso presupuestarios, retrasó efectivamente la modernización de los puertos.

Esta fue la razón última de la Ley N° 4213, de 14 de febrero de 1963, por la que se estableció el Departamento Nacional de Puertos y Vías de Navegación (*Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, o DNPVN*). El DNPVN era un ente público autónomo, de propiedad total del Gobierno Federal, pero con personalidad jurídica y activos independientes. También era independiente administrativamente de la Administración Federal. El objetivo era descentralizar el servicio público adaptándolo a la demanda de los usuarios de los puertos.

La creación del DNPVN resolvió el importante problema de las demoras en el desembolso de los fondos públicos. Contribuyó también a remediar la falta de recursos humanos especializados, gracias a la capacitación de trabajadores procedentes del sector portuario público.

El 5 de abril de 1966 se expidió el Decreto-ley N° 05. Este decreto-ley estableció un nuevo régimen para la recuperación económica de las compañías de marina mercante, puertos nacionales y ferrocarriles federales. Por lo que respecta a los puertos, el decreto-ley permitía a los armadores, o sus agentes, libertad para contratar trabajadores; autorizaba la creación de empresas de estibadores, y permitía la fusión de estibadores ocasionales y trabajadores portuarios permanentes en una categoría única.

Este decreto amplió también el Decreto-ley N° 6460, de 2 de mayo de 1994, y autorizó al sector privado a construir y explotar terminales privadas como instalaciones destinadas específicamente al comercio de carga a granel. Estas concesiones ampliaron el concepto de instalaciones portuarias básicas. Además,

el decreto autorizó el arrendamiento de instalaciones al sector privado en los puertos públicos.

Posteriormente, se emitió el Decreto-ley N° 83, de 26 de diciembre de 1996, el cual definía, para los puertos públicos, los conceptos de "zona portuaria", administración portuaria y jurisdicción sobre la zona portuaria. Asimismo, establecía niveles de tarifas para las mercancías manipuladas a través de las terminales marítimas privadas, y permitía su participación en empresas mixtas para la gestión de los puertos públicos vecinos.³⁶

En 1997, el Congreso Nacional Brasileño, en virtud de la Ley N° 6222, de 10 de julio, autorizó al Gobierno a crear una sociedad *holding* denominada "Empresa de Portos do Brasil S.A." (Portobras) para suceder al DNPVN en el Ministerio de Transporte. Esta sociedad inició sus operaciones el 2 de enero de 1976 con el claro objetivo de ocupar una posición destacada en el sector portuario.

Uno de los factores que condujo al establecimiento de Portobras fue la insatisfacción con la estructura institucional de los puertos. Se consideró que los diferentes sistemas institucionales de los puertos, en particular en los puertos públicos, era la causa del deficiente funcionamiento del sector. Además, se consideró que debía darse prioridad a las inversiones necesarias para tener en cuenta el aumento del comercio del país y los progresos tecnológicos en el transporte marítimo y para aprovechar el potencial de las regiones subdesarrolladas.

Había algunos puertos, como Manaus, administrados directamente por el Gobierno federal, por el DNPVN, debido al fracaso del concesionario en 1967. Esta situación se consideró perniciosa para las operaciones cotidianas de los puertos, y provocó una falta de motivación para lograr un buen rendimiento, ya

³⁶ <http://portodesantos.com/negocios/mercado4-e.html>

que los excedentes, en caso de haberlos, se devolvían y no se reinvertían en el puerto.

Otros puertos habían sido objeto de concesión, bien al sector privado como Santos e Imbituba, o a los Estados. En este último caso, algunos puertos eran administrados directamente por el Estado, como Sao Francisco do Suly y Paranaguá, en tanto que otros estaban administrados por entes públicos autónomos (autarquias), como Vitória y Recife. Durante los debates en el Congreso, un senador señaló que la creación de "Portobras" evitaría una mayor diversificación de los sistemas institucionales de los puertos y agilizaría el sistema administrativo.

Ya se había intentado mejorar esta situación. La ley por la que se estableció el DNPVN, además de las modalidades señaladas de gestión portuaria, mencionaba también las empresas mixtas, en las que el Gobierno federal tendría una participación no inferior al 51%. Además, el Decreto-ley Nº 54046/64, por el que se reorganizó el sistema portuario, estableció directrices a tal efecto, y también para la unificación de los planes de trabajo. Sin embargo, desde 1967 no había sido posible aplicar esta modalidad.

3. Italia.

En la sentencia de 10 de diciembre de 1991, en el asunto C-179/90, *Merci convenfinali porto di Genova* (en lo sucesivo "la Sentencia puerto de Génova"), en respuesta a una petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas falló que el artículo 90, en relación con los artículos 30, 48 y 86 del Tratado CEE, se opone a una normativa de un Estado miembro que confiere a una empresa establecida en ese Estado el derecho exclusivo a organizar las operaciones portuarias y la obliga a recurrir, para la realización de dichas operaciones, a una compañía portuaria compuesta exclusivamente de trabajadores nacionales.

Tras dicha sentencia, y al comprobar que Italia no había modificado su legislación, el 31 de julio de 1992 la Comisión remitió a las autoridades italianas una carta de emplazamiento en virtud del apartado 3 del artículo 90 del Tratado, instándolas a que notificaran las medidas que tuvieran previsto adoptar al respecto.

A raíz de la carta de la Comisión, el Gobierno italiano promulgó, sucesivamente, un Decreto-ley -prorrogado en ocho ocasiones-, la Ley de reforma portuaria Número 84, de 28 de enero de 1994, y un nuevo Decreto-ley que modifica la citada Ley -prorrogado alrededor de quince veces, la última de ellas el 21 de octubre de 1996- y elevado a rango de ley el 23 de diciembre de 1996 mediante la Ley Número 647.

El 7 de mayo de 1997, la Comisión, tras comprobar que la legislación portuaria italiana, según se desprende de la Ley de reforma Número 84/94, modificada por la Ley Número 647/96, (en lo sucesivo la Ley Número 84/94) seguía siendo incompatible con el Derecho comunitario en materia de competencia, remitió al Gobierno italiano una carta de emplazamiento complementaria, a la que éste respondió el 7 de julio de 1997.

El presente asunto afecta a las operaciones portuarias en Italia. Se entiende por operaciones portuarias las enumeradas en el apartado 1 del artículo 16 de la Ley número 84/94, a saber: carga, descarga, embarque, desembarque, almacenamiento y manipulación de todo tipo de mercancías.

En el momento de pronunciarse la sentencia puerto de Génova, el mercado de las operaciones portuarias, tal como estaba regulado por el *Codice della Navigazione*, se caracterizaba por un doble monopolio:

- ❖ Monopolio de la organización de las operaciones portuarias, por una parte: se otorgaba a una empresa (en general, controlada por el órgano gestor del puerto) el derecho exclusivo a realizar operaciones portuarias incluso si en cada puerto se concedía este derecho a varias empresas, el citado derecho se limitaba en cada caso a un sector específico del mercado (mercancías diversas, contenedores, producto fresco, etc.), lo que permite afirmar que se trataba efectivamente de un derecho exclusivo (en el mercado de referencia); sin embargo, estas empresas no estaban autorizadas a encomendar la ejecución de las operaciones a su propio personal;
- ❖ Monopolio de la ejecución de las operaciones portuarias, por otra: en cada puerto, se concedía a una compañía de estibadores (en lo sucesivo, «compañía portuaria») el derecho exclusivo a suministrar (a las empresas mencionadas en el primer guión) la mano de obra necesaria para llevar a cabo las operaciones portuarias consideradas;
- ❖ Además, estaba prohibida la autoproducción (esto es, la posibilidad de que los buques procedieran a la carga y descarga valiéndose de su propia tripulación).³⁷

En la sentencia puerto de Génova, el Tribunal de Justicia examinó en concreto las operaciones portuarias en lo que respecta al flete ordinario en el puerto de Génova, comprobando, de entrada, que las empresas en cuestión ejercían un monopolio legal sobre una parte sustancial del mercado común (el mercado de la organización y el mercado de la realización de operaciones portuarias, respectivamente).

Seguidamente, el Tribunal de Justicia comprobó que las dos empresas citadas, que ostentaban derechos exclusivos, en las condiciones establecidas en la normativa nacional considerada, se veían por tal motivo tentadas a exigir el

³⁷ <http://www.palazzochigi.it/Cerca/index.asp?query=navigazione>

pago de servicios no solicitados, a facturar precios desproporcionados (infracciones contempladas en la letra a) del artículo 86), a negarse a recurrir a la tecnología moderna, (lo cual lleva a limitar el desarrollo técnico, en el sentido de la letra b) del artículo 86), provocando así un aumento del coste de las operaciones y una prolongación de los plazos, o bien a conceder reducciones de precios a determinados usuarios, con la consiguiente compensación de tales reducciones a través del incremento de los precios facturados a otros usuarios, (lo cual es contrario a lo dispuesto en la letra c) del artículo 86).

El Tribunal de Justicia concluyó, por tanto, que en tales circunstancias, procede hacer constar que un Estado miembro crea una situación contraria al artículo 86 del Tratado cuando adopta una normativa del tipo de la controvertida, normativa que puede afectar al comercio entre Estados miembros.

Posteriormente, la Ley Número 84/94 ha modificado el funcionamiento de este mercado. Las modificaciones introducidas no satisfacen sino de forma parcial los requerimientos de la carta de emplazamiento de 31 de julio de 1992 y, en cambio, crean nuevas formas de falseamiento de la competencia incompatibles con el Tratado.

El análisis de la Ley Número 84/94 debe efectuarse a la luz de lo dispuesto en la Ley Número 1369, de 23 de octubre de 1960, que prohíbe la contratación de mano de obra a través de todo tipo de intermediarios y regula la utilización de la misma en los servicios prestados en régimen de subcontratación.

El artículo 1 de la Ley Número 1369/60 establece que se prohíbe al empresario la subcontratación de la ejecución de meras prestaciones de mano de obra. En caso de inobservancia, la Ley prevé la imposición de sanciones penales tanto al empresario que recurre a dicha mano de obra como a la empresa que la suministra.

En el caso de referencia, la consecuencia de la citada Ley es que las empresas no pueden, en principio, disponer de mano de obra temporal para hacer frente a los incrementos imprevistos de la demanda, ni pueden, en caso de súbita disminución de la misma, poner su mano de obra excedentaria a disposición de empresas competidoras.

Por lo demás, la jurisprudencia italiana parece haber hecho extensiva la prohibición relativa a la mano de obra temporal a la prestación de servicios en régimen de subcontratación cuando éstos se caracterizan por una «elevada intensidad de mano de obra. Así, en lo que respecta a los puertos, los tribunales italianos consideran que el artículo 1 de la Ley Número 1369/60 prohíbe la subcontratación (tanto activa como pasiva) de las operaciones de carga, descarga y manipulación de mercancías (véase por ejemplo la petición de decisión prejudicial presentada por la *Pretura di La Spezia* al Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas, asunto C-163/96, *Procedura penale c/ Silvano Raso*, en fase de instrucción).

La principal consecuencia de lo anterior es que las empresas terminalistas no pueden subcontratar la ejecución de determinadas operaciones con elevada intensidad de mano de obra y, asimismo, que las empresas portuarias no pueden prestar servicios con elevada intensidad de mano de obra en régimen de subcontratación. En cambio, la prohibición general no contempla la subcontratación de operaciones con elevada intensidad de capital y baja intensidad de mano de obra.

Las autoridades italianas han informado a la Comisión que el Parlamento italiano había aprobado el 18 de junio de 1997 una nueva Ley de liberalización del trabajo en régimen interino. Se trata de la Ley Número 196 de 24 de junio de 1997. Con todo, tanto de la información recabada por la Comisión como de la respuesta remitida por el Gobierno italiano el 7 de julio de 1997 se desprende que, de

momento, esta nueva Ley no puede aplicarse a los puertos por los motivos que a continuación se exponen:

En primer lugar, la Ley Número 196/97 no deroga la Ley Número 1369/60, sino que instaura un régimen de excepción en virtud del cual el Ministerio de Trabajo concede a determinadas empresas autorización para suministrar mano de obra temporal. Ahora bien, la Ley Número 84/94 establece un régimen específico de excepción a la Ley Número 1369/60 en relación con el sector portuario. En consecuencia, el régimen de excepción a la Ley Número 1369/60 aplicable a dicho sector debería ser el previsto en la Ley Número 84/94 y no el previsto en la Ley Número 196/97; en segundo lugar, aun suponiendo que la Ley Número 196/97 fuera aplicable, en teoría, al sector portuario, las restricciones objetivas contempladas en la misma limitan seriamente su alcance en lo que respecta al trabajo portuario. Por una parte, las empresas portuarias no parecen poder disfrutar de autorización al amparo de la Ley Número 196/97, ya que únicamente pueden optar a ella las empresas cuyo objeto exclusivo sea el suministro de mano de obra (letra a del apartado 2 del artículo 2 de la Ley Número 196/97).

Por otra, las pequeñas empresas, que son de gran importancia para el funcionamiento de los puertos, están excluidas, ya que sólo son admisibles las empresas que ofrecen servicios de mano de obra temporal, como mínimo, en cuatro regiones diferentes (letra b del apartado 2 del artículo 2]. Por último, el artículo 12 de la Ley Número 196/97 no permite recurrir a mano de obra temporal dos veces consecutivas con un intervalo inferior a diez días. Así pues, la aplicación de esta disposición en los puertos impediría hacer frente a dos incrementos de la demanda en un plazo de diez días.

Las principales características del mercado tras la Ley Número 84/94 pueden resumirse como sigue:

a) Desde el punto de vista administrativo, la nueva Ley crea las autoridades portuarias, que suceden, en la función de autoridad administrativa, a los órganos gestores de puertos. A diferencia de la situación anterior, se prohíbe a las autoridades portuarias, directa o indirectamente, toda actividad empresarial consistente en la ejecución de operaciones portuarias.

b) Se autoriza la autoproducción (apartado 3 del artículo 16), siempre y cuando se obtenga la oportuna autorización de la autoridad portuaria.

c) El mercado de operaciones portuarias por cuenta de terceros se abre a la competencia, supeditando tales operaciones a la obtención de la oportuna autorización de la autoridad portuaria (artículo 16). No obstante, esta última puede limitar el número de empresas autorizadas, atendiendo a las características del puerto y del tráfico, siempre que se garantice el máximo de competencia en el sector. A diferencia de la situación anterior, las empresas autorizadas al amparo del artículo 16 pueden disponer de personal propio para la ejecución material de las operaciones portuarias (artículo 27, que deroga el párrafo cuarto del artículo 110 del *Codice della navigazione*). No obstante, hasta el 31 de diciembre de 1996, dichas empresas tenían la obligación de contratar prioritariamente al personal de las antiguas compañías portuarias.

En virtud del artículo 18 de la Ley Número 84/94, las autoridades portuarias pueden, además, otorgar concesiones de muelles o de partes de muelles a las empresas autorizadas con arreglo al artículo 16. Por lo general, las empresas que hayan recibido en concesión una parte del puerto serán terminalistas. Las empresas terminalistas pueden disponer de personal propio para la ejecución de las operaciones portuarias (artículo 27, que deroga el párrafo cuarto del artículo 110 del *Codice della navigazione*). También en este caso, la obligación de contratar prioritariamente al personal de las antiguas compañías portuarias terminó el 31 de diciembre de 1996.

Se disuelven las antiguas compañías portuarias y se transforman en empresas que realizan, fundamentalmente, operaciones portuarias (artículo 21). Aunque, en principio, las antiguas compañías desarrollan sus actividades en régimen de libre competencia, la Ley les concede ventajas frente a las empresas competidoras, además de ayudas.

CAPÍTULO QUINTO
PROCEDENCIA Y SUSTANCIACIÓN DEL AMPARO ADMINISTRATIVO,
RESPECTO A LA CONCESIÓN PORTUARIA

SUMARIO.- 1. Las Partes – 2. Procedencia: El Juicio de Amparo en Contra de los Actos de la Autoridad responsable, Secretaria de Comunicaciones y Transportes y, Como Tercero Perjudicado, la Administración Portuaria Integral. – 3. La Suspensión. – 4. Peculiaridades del Amparo Directo. – 5. Peculiaridades del Amparo Indirecto. – 6. Recursos. – 7. La Ejecución de la Sentencia.

1. Las partes.

Etimológicamente el vocablo parte proviene del latín, *pars, partis*, que significa la porción de un todo. Por otra parte, generalmente en el ámbito jurídico “...se denomina parte a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean. Cuando asume la posición activa se le denomina acreedor, y es deudor cuando asume la posición pasiva”.³⁸

Por su parte, el jurista Eduardo Pallares manifiesta que “...es parte, cualquiera de los litigantes, sea el demandante o el demandado. Mostrarse parte es presentar una persona pedimento al tribunal para que se le entregue el expediente, y pedir en su vista lo que convenga”.³⁹

Asimismo, Cipriano Gómez Lara también hace alusión a la figura que pretendemos definir en esta inciso capitular, señalando que “...desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos de derecho, es decir a los que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones. Lo esencial a la parte en el sentido procesal, es que ésta sea un sujeto que reclame o inste, para sí o para

³⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, “Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV”, *ob.cit.*, p. 2328.

³⁹ PALLARES, Eduardo, “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 592.

otro, o que esté en posibilidad de reclamar una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en el proceso se debate. No basta para ser parte, en sentido procesal, la sola personalidad jurídica, sino que debe tenerse la capacidad de ejercicio, entendida como la posibilidad de efectuar actos jurídicos en beneficio o perjuicio propios o ajenos”.⁴⁰

A su vez, el artículo 5º de la Ley de Amparo vigente señala como partes del juicio de amparo al quejoso o agraviado, a la autoridad responsable, al tercero perjudicado y al Ministerio Público Federal.

En la relación procesal, el concepto de parte presupone la existencia de una contienda, de un litigio, en la que las partes que intervienen alegan cada cual su derecho. En el proceso se denominan: actor y demandado; el primero es el sujeto de la pretensión deducida en la demanda y el segundo es aquel a quien se le exige el cumplimiento de la obligación que se aduce en la demanda.

Así entonces, de los lineamientos anteriormente expuestos podemos verter el siguiente concepto con respecto a lo que debe entenderse por parte, a saber: Es la persona quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley.

a) Quejoso. El agraviado, llamado también quejoso, es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la Justicia Federal, quien ejercita la acción constitucional, el que equivale, en un juicio ordinario, al actor.

Resulta válido añadir que el quejoso o agraviado “...es el que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que viola en su detrimento garantías individuales; o porque, proveniente de autoridad federal, considere que vulnera o restringe la soberanía de los Estados; o, por el

⁴⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano, “Teoría General del Proceso”, 3ª reimpresión, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, pp. 217 y 218.

contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales (artículo 103 constitucional, reproducido por el 1º de la Ley de Amparo)⁴¹.

Así pues, podemos señalar que el quejoso, en suma, es toda persona, física o moral, todo gobernado, con independencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad (artículo 6º al 10 de la legislación de la materia) y puede promover por sí o por interpósita persona (artículo 4º de la Ley de Amparo).

Ahora bien, trasladando las nociones anteriormente expuestas, y para los efectos de la materia que ocupa nuestra atención, nos parece importante citar las ideas que al respecto vierte el autor Jorge Antonio Mirón Reyes⁴², quien considera que en el juicio de amparo pueden tener la calidad de quejosos los indiciados, los procesados, los ofendidos, los sentenciados y los deudos del ofendido.

Por tales circunstancias, encontramos que el mayor número de amparos en materia penal son promovidos por personas, ya sea en su calidad de indiciado, de procesados o bien de sentenciados. Resulta claro entonces que estos sujetos sean quienes recurran a la instancia del juicio de amparo, ya que es en contra de ellos en quienes recaen fundamentalmente las determinaciones ministeriales y jurisdiccionales que atentan contra su esfera jurídica.

b) Autoridad responsable. La autoridad responsable es la parte contra la cual se demanda la protección de la Justicia Federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien proviene el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto), que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la constitución Política Federal delimita a la Federación y a sus

⁴¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. cit.* p. 20.

⁴² MIRÓN REYES, Jorge Antonio. “El Juicio de Amparo en Materia Penal”, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 180.

Estados miembros; esto es, que rebasa las atribuciones que respecto de una y otros la Norma Suprema ha precisado.

Así también, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en tesis jurisprudenciales que pueden verse con los números 75 y 76, páginas 122 y 123 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, parte común al Pleno y a las Salas, que:

“El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”, y que tales autoridades “...lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo”.

Como es obvio, y congruentemente con la doble personalidad del Estado, es de concluir que sólo podrá legalmente ser considerada autoridad para los efectos del amparo la que actúe con imperio, como persona de derecho público, cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

El numeral 11 de la Ley de Amparo expresa textualmente lo siguiente: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”, expresión de la que claramente se desprende que hay dos tipos de autoridades:

- a) Las que ordenan, las que mandan, las que resuelven, las que sientan las bases para la creación de derechos y obligaciones, y

- b)** Las que obedecen, las que ejecutan o llevan a la práctica el mandato de aquéllas; diferenciación ésta, la de ordenadoras y ejecutoras, que suele ser trascendental cuando de promover el juicio de amparo se trata porque la circunstancia de que en la demanda relativa se señale solamente a las responsables que han pronunciado ya su determinación únicamente podrá tener trascendencia a la medida suspensiva puesto que ésta no podrá ser otorgada en virtud de que se estará en presencia de actos consumados y, por lo mismo, insusceptibles; en tanto que, por lo que respecta al fondo, nada impedirá que se examine la constitucionalidad del acto combatido y se resuelva al respecto; lo contrario de lo que ocurre si las señaladas son autoridades ejecutoras solamente, pues entonces podrá concederse la suspensión por lo que ve a los actos de ejecución, si éstos no se han ejecutado y la demanda es admitida; pero en su oportunidad habrá que sobreseer en el juicio con apoyo en la consideración de que el mismo es improcedente por ser, los actos reclamados (los de ejecución), derivados de otro consentimiento (el de ordenación o mandato).

De lo anteriormente narrado resulta válido aseverar que las autoridades se pueden clasificar en ordenadoras y en ejecutoras, entendiendo por las primeras las que emiten el acto de decisión, el cual debe ser necesariamente presente, actual o pretérito. Las segundas se identifican con aquellas que llevan a cabo la ejecución material o jurídica del acto de decisión, la cual puede ser pretérita, presente o futura inminente.

Por consiguiente la autoridad responsable es el órgano del Estado, que a través de una decisión, ejecución o ambas, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas determinadas, las cuales provocan una afectación a la esfera jurídica de los gobernados. En dichas circunstancias la autoridad responsable se convierte en la contraparte del quejoso en el juicio de amparo, ya que es en contra de ella que se pide el amparo y protección de la justicia federal.

c) Tercero perjudicado. El tercero perjudicado "...es la persona física o moral a la que se da el carácter de posible afectado en un juicio promovido para solicitar la protección de garantías constitucionales y a quien se emplaza para que comparezca, si lo desea, a manifestar su interés en el mismo. Requisito formal de toda demanda de amparo, necesario para proceder a su tramitación."⁴³

A este respecto, debemos mencionar que la Ley de Amparo menciona en sus numerales 116 y 166, respectivamente, que toda demanda de amparo deberá formularse por escrito, y cuyo contenido debe señalar lo siguiente: a) El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, b) El nombre y domicilio del tercero perjudicado; c) La autoridad o autoridades responsables; d) La ley o acto reclamados y e) Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto de los mismos.

Por tales circunstancias, el tercero perjudicado es parte en un juicio de amparo y puede intervenir en los siguientes casos: a) Cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia que no sea del orden penal; b) cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento; c) el ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, y d) la persona o personas que vayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, lo anterior de conformidad con lo contiene el precepto 59 de la Ley de Amparo.

Resulta importante destacar que desde una perspectiva histórica el tercero perjudicado aparece siendo parte de un juicio de amparo por primera vez, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, ya que las leyes relativas al

⁴³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Ob. cit.* p. 3069.

amparo, orgánicas de los preceptos constitucionales respectivos dictadas en los años de 1861, 1869 y 1882, no hacían ninguna referencia con relación a la figura de los terceros. En dicho ordenamiento aunque de manera imperfecta pero definida fueron señaladas las personas que podían estimarse, para los efectos de un juicio, terceros perjudicados, concretándose entonces a la parte contraria de un agraviado en cualquier proceso de naturaleza civil.

No fue sino que con posterioridad en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909, donde quedaron fijados con precisión quiénes podían ser reputados terceros perjudicados en un juicio de amparo al indicarse en el numeral 6112 de dicho ordenamiento que: "la persona que se hubiere constituido en parte civil en el proceso en que se haya dictado la resolución reclamada, y solamente en cuanto ésta perjudique sus intereses de carácter civil, podrá intervenir como tercero perjudicado"; siendo hasta la Ley de Amparo de 1919 cuando apareció en el juicio de amparo el tercero perjudicado, a quien se llamó en dicha ley "tercero interesado" siguiendo la técnica jurídica de la época, pero al que se otorgaron iguales derechos e idénticas condiciones de participación contenidos en la ley vigente.

Por otro lado, cabe agregar que en el amparo actual se han precisado algunas distinciones, porque en materia civil mercantil o del trabajo, es fácil establecer la personalidad con la que hayan actuado en el juicio del cual derive el acto reclamado; no así en materia administrativa o penal. En aquellos amparos el actor, el demandado o el tercerista ostentan siempre y para todos los efectos legales la calidad de terceros y son llamados a juicio si tienen algún interés particular que deba ser tomado en consideración antes de ser adoptada cualquier resolución por el tribunal supremo.

En materia administrativa o penal se estima tercero perjudicado a la persona que haya realizado cualquier gestión ante una autoridad competente. En el primer caso en favor del acto o actos que se reclaman. En lo penal cuando el

ofendido o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, serán los que figuren como terceros perjudicados en el juicio respectivo, y a ellos se les dará a conocer la demanda interpuesta. Examinemos los criterios de nuestro alto tribunal en cada una de estas materias.

Para la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben considerarse terceros perjudicados todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada. Por esta razón, se agrega, aún cuando no se hayan apersonado con ese carácter en el juicio de amparo, tal hecho no les priva; de su personalidad ni de poder reclamar toda providencia que, en su sentir, constituya exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que concedió la protección federal, lo anterior de conformidad con lo que manifiesta el Apéndice de 1975, Tesis 390, Cuarta Parte, página 1165.

En tesis relacionada ha indicado esta misma sala que: "no basta para tener como tercer perjudicado en el juicio de amparo a determinada persona, el que el mismo promovente lo designe como tal; porque en el juicio de garantías las partes tienen el derecho de intervenir, en virtud de una disposición de la ley que no puede ser derogada por la voluntad de las mismas partes", lo anterior se desprende del Apéndice de 1975, Cuarta Parte, página 116.

Por su parte, en la Primera Sala se ha estimado que incumbe exclusivamente al Ministerio Público y por tanto sólo el tiene interés legal en que subsista o no el auto en el que se declara que no hay delito que perseguir, por lo cual es indebido tener como tercero perjudicado al acusador del denunciante en el amparo que se pida contra la revocación del auto que declare que no hay delito que perseguir.

De ahí que únicamente encontramos con relación a los terceros perjudicados la siguiente tesis: "Si el juez de distrito admite como tercero perjudicado al acusador o denunciante de un delito en el caso en el que no debe tener aquel carácter conforme a la ley de amparo, y habiéndose concedido la protección de la Justicia Federal al quejoso el tercero perjudicado interpone el recurso de revisión, que es admitido por el Presidente de la Suprema Corte, la Sala que conoce de la revisión debe tener por no interpuesto el recurso", tal y como lo establece el Apéndice de 1975, Tesis 279, Segunda Parte.

Por tanto, en lo general se ha admitido la calidad de terceros perjudicados a todas aquellas personas incluidas en el inciso b de la fracción III del precepto 50 de la Ley de Amparo, aunque la posición que ha adoptado ha sido muy criticada, por estimarse que se deja en situación de indefensión a los acusados o procesados en multitud de actos procesales en los que debe admitírseles como tales. Apuntamos esta objeción únicamente para aquellas personas que deseen mayor información sobre el particular.

Por su parte la Cuarta Sala ha relacionado su postura de conformidad a lo que establece el Pleno de ese Máximo Tribunal Judicial, en el sentido de que deben tenerse como terceros perjudicados, en estricto sentido, al actor y al demandado en el juicio de donde se deriva el acto reclamado. El tercerista puede actuar con tal calidad cuando su intervención haya sido manifiesta y el laudo pronunciado por una junta de conciliación y arbitraje le traiga un perjuicio personal y directo. Por esta razón la única tesis de jurisprudencia que se consigna en el multicitado Apéndice a que hemos hecho alusión, está dirigida al tercero extraño en el conflicto a quien trate de obligarse a cumplir un laudo que no haya sido dictado en su contra, pues en estos casos se le ha concedido intervención para justificar su derecho.

Recientes modificaciones a la Ley de Amparo nos obligan a una consideración final. Los numerales 167 y 168 de la normatividad en comento se reformaron para establecer, en el primero, la exhibición de copias de una demanda de amparo para llevar a cabo el emplazamiento del tercero perjudicado copias que la autoridad responsable mandará entregar a fin de que este disponga de un término de diez días para comparecer, ya sea ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, a defender sus derechos; y en el segundo el procedimiento a seguir en caso de no exhibirse dichas copias, particularmente en los asuntos del orden penal, procedimiento que de acuerdo con la redacción anterior de dichos preceptos, había resultado complicado y demoraba tanto el emplazamiento como las manifestaciones que dicho tercero perjudicado pudiera hacer en defensa de sus intereses.

Tales reformas contienen un doble objetivo: uno, reducir los términos de exhibición de las copias a tres días en lugar de cinco, otro, dar oportunidad tanto al tercero perjudicado como al Ministerio público, para formular alegaciones con toda oportunidad, particularmente por la circunstancia de que en los casos en que se producía una ampliación a la demanda, por regla general se estimaba ya notificado y emplazado al tercero y consecuentemente se le consideraba pendiente del juicio de amparo, no corriéndole traslado con la ampliación. Como tal situación daba motivo para la reposición del procedimiento, con el objeto de agilizar la tramitación respectiva hubo necesidad de introducir modificaciones a la ley, para evitar el farrago de las disposiciones anteriores y facilitar al tercero perjudicado el conocimiento de todas las instancias del juicio.

d) Ministerio Público Federal. Conceptualmente se concibe al Ministerio Público como "...la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales

para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales”.⁴⁴

Por otro lado, el maestro Héctor Fix-Zamudio describe al Ministerio Público como: “el organismo del Estado que realiza funciones judiciales, ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal, y que en la actualidad efectúa actividades administrativas, ya que como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales realiza la defensa de la legalidad.”⁴⁵

Por lo que se refiere a su situación actual, en las leyes orgánicas del Ministerio Público, tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas, se advierte la preocupación esencial de regular de manera predominante la función de investigación y persecución de los delitos y se deja en un segundo término tanto la asesoría jurídica del gobierno introducida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 como su intervención en otras ramas procesales.

Esta concentración de facultades persecutorias se observa en los códigos de procedimientos penales, si se toman como modelos el Federal de 1934 y el distrital de 1932 (seguidos en lo esencial por los restantes de las entidades federativas), los que atribuyen de manera exclusiva al propio Ministerio Público la investigación de los delitos con el auxilio de la policía judicial, cuerpo especializado que se encuentra a su servicio.

En el sistema procesal penal mexicano, el Ministerio Público posee plena disposición sobre los elementos de la acusación, en virtud de que puede negarse a ejercitar la acción penal, y una vez que la hace valer está facultado para formular

⁴⁴ ARILLA BAS, Fernando, “El Procedimiento Penal en México”, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 231.

⁴⁵ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, “Derecho Procesal Penal”, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, p. 131.

conclusiones no acusatorias o desistirse de la propia acción en el curso del proceso (si bien esta última institución, muy controvertida, ha sido sustituida en las reformas que se realizaron al Código Federal de Procedimientos Penales publicadas en diciembre de 1983, por la de promoción del sobreseimiento y de la libertad absoluta del inculpado, aun cuando estas dos determinaciones son objeto de un control interno, de manera que la decisión final corresponde a los procuradores respectivos, como jefes del Ministerio Público.

La situación de mayor trascendencia se presenta respecto de las conclusiones no acusatorias o el desistimiento de la acción penal (o promoción de sobreseimiento), ya que obligan al juez de la causa a dictar sobreseimiento, el cual equivale a una sentencia absolutoria de carácter definitivo. Además, estas determinaciones del Ministerio Público no pueden ser impugnadas por los afectados a través del amparo, en virtud de que la jurisprudencia habla establecido que, en ese supuesto, el Ministerio Público no actúa como autoridad sino como parte: argumento que consideramos poco convincente (Tesis 198, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1975 Segunda Parte, Primera Sala, página 408), y que ya no figura en el Apéndice al propio Semanario publicado en 1985.

Otros dos aspectos que debemos mencionar brevemente son los relativos a la intervención del Ministerio Público tanto en el proceso civil como en el juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado "representante social" es todavía indefinida. Por lo que se refiere al enjuiciamiento civil (comprendiendo el mercantil y más recientemente el de las controversias familiares), el Ministerio Público puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado, e inclusive el artículo 102 de la Ley Fundamental "... establece la intervención personal del Procurador General de la República en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación o entre los

poderes de un mismo estado, es decir, en los supuestos previstos por el diverso artículo 105 de la Constitución Federal que se han planteado excepcionalmente.”⁴⁶

Por lo que se refiere al juicio de amparo, las intervenciones del Ministerio Público tienen carácter peculiar, en el sentido de que la Ley de Amparo vigente de 1935 le otorga expresamente la calidad de parte en su numeral 5º fracción IV, pero reducida a la elaboración de un dictamen calificado de "pedimento", cuya importancia se redujo aún más en la reforma de 1951 a dicho precepto, puesto que se le facultó para abstenerse de intervenir en el caso de que a su juicio, no exista interés público.

Tratándose de un órgano asesor del juez del amparo, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han calificado de "parte reguladora" o "parte equilibradora", que no es tomada realmente en serio por el juzgador, pues los dictámenes respectivos, salvo excepciones, son de tal manera superficiales debido al número tan elevado de asuntos en los cuales debe opinar el Ministerio Público, que se les considera como un mero trámite que no influye en la decisión del tribunal respectivo.

En las modificaciones que se efectuaron en el año de 1976 al citado numeral 5º, en su fracción IV de la ley antes mencionada, se pretendió rescatar la dignidad del Ministerio Público Federal como parte del juicio de amparo, y se le confirió la facultad de interponer los recursos establecidos en el mismo ordenamiento; pero este intento carece de resultados prácticos, en virtud de que la intervención puramente formal de la institución no le permite su participación real como parte en sentido estricto, pues equivale a la figura del propio Ministerio Público obligado a interponer la "casación en interés de la ley" regulada por otros ordenamientos y que no ha funcionado en los países en los cuales se ha establecido.

⁴⁶ CASTRO, Juventino V., "La Procuración de Justicia Federal", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 162.

Pero en cambio ha pasado desapercibida tanto para la doctrina como para la jurisprudencia la intervención del funcionario en cuestión como una verdadera parte en el juicio de amparo y ello ocurre de acuerdo con el artículo 180 de la Ley de Amparo, que le otorga el carácter de "tercero perjudicado" en el amparo de una sola instancia que solicita el acusado contra la sentencia condenatoria pronunciada por el juez ordinario (en el supuesto de un sobreseimiento o de una sentencia absolutoria, el propio Ministerio Público no está facultado para interponer el amparo), y en esa hipótesis se entiende que se trata del agente del Ministerio Público (federal o local) que ha llevado la acusación en el proceso en el cual se pronunció el fallo que se reclama.

2. Procedencia: el juicio de amparo en contra de los actos de la autoridad responsable, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, como tercero perjudicado, la Administración Portuaria Integral.

a) Procedencia del amparo indirecto. El amparo indirecto procede contra los siguientes actos de autoridad (artículo 107, fracción VII de la Constitución General de la República y 114 de la Ley de Amparo) (se menciona entre paréntesis el número de la fracción del artículo 114 que contempla la hipótesis de procedencia del amparo respectiva):

I. Leyes federales (fracción I). La ley federal es un acto de observancia obligatoria general, impersonal y abstracta, que emana del Congreso de la Unión, para regir hacia el futuro, regulando alguna situación social específica. El amparo contra todas las leyes federales es procedente, salvo contra una ley electoral, la que solamente puede ser atacada vía acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, inciso F de la Constitución Política Federal).

II. Leyes locales (fracción I). Aquí se incluyen a las leyes de los Estados y las del Distrito Federal. Estas leyes son expedidas por el Congreso de cada entidad federativa, dentro del ámbito de su competencia e, inclusive, por el

Congreso de la Unión, en las materias en que dicho órgano de gobierno legisla para el Distrito Federal (artículo 122 constitucional). Dentro de este tipo de actos de autoridad se encuentran incluidas las Constituciones de los Estados. Todas las leyes locales son impugnables vía juicio de amparo, excepción hecha de las leyes electorales que admiten en contra tan solo la acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II, inciso F de la Constitución Política Federal).

III. Tratados internacionales (fracción I). Los tratados internacionales son actos que celebra el Estado Mexicano con sujetos de Derecho Internacional, celebrados por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y aprobados por el Senado de la República (artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133 constitucional), que son de observancia obligatoria, general, impersonal y abstracta y rigen para el futuro. Estos actos de autoridad se impugnan vía juicio de amparo cuando afecten a un gobernado, debiendo entablarse la demanda señalando como responsable tanto al Ejecutivo Federal, como al Senado de la República, a quienes se les atribuye el tratado.

IV. Reglamentos administrativos federales (fracción I). Los reglamentos administrativos federales son expedidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 89, fracción I constitucional) equiparándose a las leyes, por ser de observancia obligatoria, general, impersonal y abstracta, amén de regir hacia el futuro y que regulan situaciones fácticas sociales.

V. Reglamentos administrativos locales (fracción I). Estos son expedidos por los gobernadores de los Estados y se equiparan a las leyes por la misma razón mencionada con motivo de los reglamentos administrativos federales.

VI. Otros reglamentos de observancia general (fracción I). En este grupo, se puede aludir claramente a los reglamentos municipales.

VII. **Decretos de observancia general (fracción I).**

VIII. **Acuerdos de observancia general (fracción I).** Contra todos los actos enumerados con antelación procede el amparo indirecto, independientemente de que los mismos sean autoaplicativos o heteroaplicativos, cabiendo la indicación de que en términos de los doctrina, al juicio de amparo que se entable contra cualesquiera de estos actos, se les denomina amparo contra leyes y en su trámite se aplican las reglas descritas por la Ley de Amparo para el amparo contra leyes, siendo la única vía que tienen los gobernados para impugnar una ley.

IX. **Actos de autoridad administrativa (fracción II).** La procedencia del amparo con base en esta fracción da pauta para poder impugnar los actos de cualquier autoridad administrativa, sea federal o local, por ejemplo, los actos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del gobernador de cualquier Estado o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Con base en esta hipótesis, el amparo procede contra la inmensa gama de actos de autoridades administrativas.

X. **Actos de autoridades administrativas cuando resuelven un recurso seguido en forma de juicio (fracción II).** Las autoridades administrativas tienen como principal misión aplicar la ley dentro de los cánones de la administración; sin embargo, en ocasiones les compete resolver recursos administrativos (procedimientos que se siguen en forma de juicio, los llama la Ley de Amparo), procediendo el amparo indirecto contra la resolución correspondiente, impugnándose tanto los vicios habidos en éstas. Como los vicios del procedimiento, si con ellos se dejó en estado de indefensión al quejoso. Como ejemplo se señala la substanciación del recurso de reversión ante el Presidente de la República y contra la resolución que emita, procede el juicio de amparo indirecto (ante juez de Distrito).

XI. Actos de autoridad con funciones jurisdiccionales emitidos fuera del juicios (fracción III), entendiendo que son actos fuera de juicio, los que emite un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, cuando actúa sin sus facultades de dicción del Derecho (procedimiento de jurisdicción voluntaria ante un juez civil o procedimientos paraprocesales o voluntarios en relación a la actuación de los tribunales del trabajo).

XII. Actos de autoridad judicial después de concluido el juicio (fracción III). Los actos después de concluido el juicio, son los actos en ejecución de una sentencia. Así se aprecia de los párrafos segundo y tercero de la fracción en cuestión, amén de que el juicio es una concatenación de actos que van desde una demanda a una sentencia y lo sucedido posteriormente a ésta (la ejecución de sentencia), es materia de impugnación vía amparo indirecto, conforme a esta fracción.

XIII. Actos de autoridad judicial dictados dentro del juicio y que tengan una ejecución de imposible reparación (fracción IV). Estos actos son los que de llegar a consumarse, impiden al juez reparar la violación en la sentencia definitiva. A partir de 1989, jurisprudencialmente se ha dicho que los actos dentro del juicio con ejecución de imposible reparación, son los que afectan los llamados derechos fundamentales del hombre.

Ahondando sobre esta fracción, es menester indicar que existen dos clases de violaciones derivadas de un juicio o proceso, que son las violaciones procedimentales y las violaciones al momento de sentenciar. Las primeras, a su vez, se dividen en violaciones procesales con ejecución de imposible reparación (que admiten en contra el juicio de amparo indirecto, con base en esta fracción) y violaciones procesales susceptibles de ser reparadas (en la sentencia o laudo)

atacables en amparo directo, al momento de impugnar la sentencia definitiva y que listan los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo).⁴⁷

XIV. Actos de autoridad judicial que afecte a terceros extraños a juicio (fracción V). Por tercero extraño a juicio se entiende a la persona que sin tener injerencia en una relación jurídica llevada al conocimiento de un juez, resiente los efectos de las resoluciones emitidas en ese juicio, como sucede cuando se embargan bienes de una persona que no es el demandado o deudor. Se ha equiparado con el tercero extraño a juicio, a la persona que debiendo ser emplazada a juicio, no es llamada al mismo, no pudiendo defenderse de los actos que emanan de ese proceso; para la procedencia del amparo es menester que el tercero extraño o ajeno a juicio no haya participado en el juicio natural ni haya tenido oportunidad de defensa, al no haber tenido conocimiento del inicio de ese juicio. Si la persona que debió comparecer a juicio es falsamente emplazada, pero se apersona dentro del juicio de origen, entonces deberá agotar los recursos ordinarios y en su momento promoverá demanda de amparo directo contra las violaciones procesales, entre ellas, el falso emplazamiento (artículo 159, fracción I de la Ley de Amparo).

Para dar pauta al amparo, no es necesario que el tercero extraño o ajeno a juicio haya agotado recurso o medio legal de defensa legal alguno, ni siquiera la tercería, siendo ésta una hipótesis de excepción al principio de definitividad, en el entendido de que si el tercero extraño a juicio tiene un interés en juego y puede oponer una vía que anule ese actuar de la autoridad que lo lesiona, deberá hacerlo valer, como es el caso de la substanciación previa al amparo del incidente de nulidad de actuaciones. Esta excepción al principio de definitividad se encuentra inscrita en las tesis jurisprudenciales publicadas bajo los siguientes rubros: “PERSONA EXTRAÑA A JUICIO”, que alude a la procedencia del amparo a favor del tercero extraño a juicio, sin necesidad de agotar la tercería (tesis 207,

⁴⁷ DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, “Ley de Amparo Comentada”, Edit. Jurídicas Alma S.A. de C.V., México 2003, art. 159 y 160.

Cuarta Parte, Apéndice 1917-1985, Semanario Judicial de la Federación), “EMPLAZAMIENTO, FALTA DE” (tesis 139, Cuarta Parte y 147, Octava Parte, Apéndice 1917-1985, Semanario Judicial de la Federación), “PERSONA EXTRAÑA A JUICIO NO NECESITA AGOTAR RECURSOS ORDINARIOS PARA OCURRIR AL AMPARO (Tesis 199, Octava Parte, Apéndice 1917-1985), y “PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO. PROCEDENCIA DEL AMPARO” (Tesis 2000, Octava Parte, Apéndice 1917-1985, Semanario Judicial de la Federación).

XV. Actos de autoridad federal que vulnere la competencia de las autoridades estatales o del Distrito Federal (fracción VI).

XVI. Actos de autoridades de los Estados o del Distrito Federal que violen la órbita competencial de las autoridades federales (fracción VI). Estas dos últimas hipótesis dan lugar al mal llamado “amparo soberanía”, que no existe, porque no hay más que una soberanía que es la de la Federación sobre los Estados, Municipios y Distrito Federal, amén de que quien promueve el amparo no es ni la Federación ni los Estados, ni el Distrito Federal, sino el gobernado afectado por el acto de autoridad que contraviene el texto constitucional; en este caso, el amparo se promueve porque una autoridad invade el ámbito competencial de otra, con lo que se atenta en contra del artículo 16 de la Constitución Política Federal, que consagra la garantía de legalidad, que exige que la autoridad que emita un acto, tenga competencia para darle nacimiento al mismo, por lo que en última instancia estamos ante un amparo por violación a una garantía individual.

En caso de que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un municipio quiera inconformarse con un acto de autoridad que importe invasión de su competencia, tendrá a su favor el juicio de controversia constitucional (artículo 105, fracción I de la Constitución General de la República), pero no el juicio de amparo, que se ha creado para defender las garantías del gobernado.

b) Procedencia del juicio de amparo directo. El amparo directo procede exclusivamente contra tres tipos de actos, a saber:

I. Sentencias definitivas. Para los efectos del amparo directo, sentencia definitiva es la resolución del juez natural que dirime el fondo del negocio y contra la cual no procede recurso ordinario alguno que puede revocarla o modificarla.

Así pues, para haya esta clase de sentencia, el juicio de origen debió concluir con una resolución en que se dirimió la contienda planteada ante el tribunal judicial o administrativo respectivo y cuando han sido agotadas todas las instancias procesales correspondientes. En material civil también es sentencia definitiva la dictada en primera instancia que dirima el problema de fondo, a pesar de existir recursos ordinarios que permitan revocarla o modificarla, si previamente las partes han renunciado a esos recursos y la ley procesal aplicable permite la renuncia de mérito.

II. Laudo arbitral. Es la resolución que da por terminado un juicio arbitral, como en el caso de los juicios que dirimen las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Estas resoluciones se equiparan a las sentencias definitivas, pero se denominan laudos.

III. Resoluciones que ponen fin al juicio. Son los acuerdos que dictan los órganos con facultades jurisdiccionales, en que sin resolver el fondo del negocio (no son sentencias definitivas ni laudos arbitrales) dan por terminado el juicio. Como ejemplo de esta clase de resoluciones, puede mencionarse al auto de caducidad de la instancia. Para que el amparo directo proceda contra esta clase de resoluciones, es menester que el agraviado haya agotado previamente los recursos ordinarios que contra ellas procedan.

3. La suspensión.

El vocablo “suspensión”, en general deriva del latín *suspensio*. “Suspendere (*suspendere*) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra”.⁴⁸

Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad; transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera. Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso. O, si éstos se han iniciado, detener su continuación. Es, pues, paralizar algo temporalmente; impedir que algo nazca, surja a la vida, detener su comienzo; y, si ya nació, impedir temporalmente que prosiga, paralizar los efectos o consecuencias aún no producidos, pero que están por realizarse.

Adviértase que suspender no es destruir, porque la materia de lo suspendido subsiste, no desaparece. Nos resulta importante mencionar lo que al respecto establece la doctrina, a saber:

Para el autor Arturo González Cosío la suspensión del acto reclamado “... es un incidente que se lleva por cuerda separada ante los mismos jueces competentes que conocen del amparo y que permite conservar la materia del mismo, hasta la decisión del órgano jurisdiccional respecto al fondo del asunto, es decir, hasta que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto. De este modo, el juez o tribunal encargado de conocer del amparo, antes de resolver el fondo, debe tramitar el incidente de suspensión (cuando lo hay), ya que dicho incidente, al conservar la materia del juicio, está íntimamente ligado en el proceso.”⁴⁹

⁴⁸ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO, Editorial Océano, S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, p. 2615.

⁴⁹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Ob. cit.* pp. 219 y 220.

A su vez, el autor Alberto del Castillo del Valle nos menciona que la suspensión del acto reclamado "...es la institución jurídica que obliga a las autoridades estatales señaladas como responsables en una demanda de amparo, a detener su actuar, durante el tiempo en que está en trámite el juicio de garantías, evitando con ello que se consume el acto con efectos irreparables y que el juicio quede sin materia".⁵⁰

Por ser una medida que tiende a evitar que el acto reclamado se consume, la suspensión solamente se otorga en favor del quejoso, permitiendo al juez federal resolver la controversia jurídica ante él planteada y, en su caso, a restablecer el orden constitucional, cuando el acto reclamado viole garantías individuales. Así entonces la suspensión en el juicio de amparo es la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y, si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paraliquen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen.

Es una medida cautelar, porque se dicta para mantener viva la materia de la litis de fondo o principal, previendo de esa forma que el juicio se sobresea por carecer de materia, rigiendo previamente a que se declare un derecho a través de una sentencia definitiva. Por tanto la suspensión representa una medida merced a la cual se conserva la materia del juicio constitucional, con una vigencia desde que se concede, hasta que se dicta sentencia de fondo, previo cumplimiento con los requisitos de ley.

Esta medida cautelar da pauta a la substanciación de un incidente, que generalmente se tramita por cuerda separada y sin que en él influyan las resoluciones dictadas en el cuaderno principal o controversia de fondo. Así pues,

⁵⁰ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, "Segundo Curso de Amparo", *Ob. cit.* p. 112.

la suspensión es una controversia incidental (cuestión accesoria a la principal); por tanto, no representa una controversia de fondo o principal.

En lo general, la suspensión está reconocida y reglamentada en las fracciones X y XI del artículo 107 de la Constitución General de la República, encontrándose allí sus principales bases. Ahora bien, para tener un conocimiento más amplio de tales fracciones consideramos oportuno transcribirlas, para después verter un comentario al respecto.

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. a IX. ...

X. 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 tomará 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 interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes:

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII. a XVIII. ...”

Como se podrá apreciar las fracciones X y XI del artículo 107 regulan las bases de la providencia precautoria o cautelar del juicio de amparo, que tradicionalmente se conoce como **suspensión del acto reclamado**, en virtud de

que en la mayoría de los casos los efectos del otorgamiento de esta medida se traducen en la paralización de los actos de autoridad que se reclaman, pero en ocasiones, cuando resulta necesario, pueden asumir naturaleza constitutiva, es decir, implican la modificación de la situación preexistente, como por ejemplo poner en libertad provisionalmente a una persona detenida por autoridad administrativa, o romper los sellos de clausura de un establecimiento, todo ello con el objeto de conservar la materia de la controversia y evitar a las partes perjuicios graves o irreparables. Dicha suspensión se divide en dos sectores:

a) La medida cautelar en el amparo de doble instancia, se tramitan en primer grado ante el juez de Distrito y en segundo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, los cuales, para decidir sobre la providencia respectiva, deben tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado o el tercero perjudicado (contraparte) con su ejecución o suspensión; así como el interés público. El mismo precepto establece que la medida sólo surte efectos mediante el otorgamiento de garantías o contragarantías con el monto o gravedad de los citados daños y perjuicios.

b) La suspensión de las sentencias definitivas o laudos, así como de las resoluciones que concluyen el juicio, impugnadas en amparo de una sola instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, deben solicitarse ante el juez o tribunal que dictó el fallo, quien resolverá sobre la misma con criterios similares a los establecidos para la medida cautelar en el amparo de doble instancia. La resolución del juez o tribunal de la causa puede impugnarse por medio del recurso de queja ante la Suprema Corte o el Tribunal Colegiado que conozca del amparo, según lo dispuesto por el artículo 95, fracción IV de la Ley de Amparo.

Objeto. El objeto de suspensión es mantener viva la materia del juicio de garantías, hasta en tanto el Tribunal Federal que está conociendo del juicio de amparo no dirima la controversia planteada por el quejoso.

Por virtud de la suspensión del acto reclamado, las autoridades responsables detienen en forma temporal (no definitiva) su actuar, pues se les impide materializar los actos de autoridad que hayan sido reclamados en la demanda mientras se encuentre en trámite el juicio de amparo.

Mediante la suspensión, se deja viva la materia del juicio, permitiendo al juzgador decidir si el acto contraviene al texto constitucional o no hay tal contravención. Con ello, se evita que se causen mayores daños y perjuicios al quejoso, de los que ya haya resentido con motivo de la emisión del mencionado acto.

Clases. En el juicio de amparo (directo e indirecto) existen dos clases de suspensión del acto reclamado, que son la suspensión de oficio y la suspensión a petición de parte (ésta se divide en suspensión provisional y en suspensión definitiva). Cada una de ellas tiene sus propios requisitos de procedencia y reglas relativas a los efectos que produce.

Independientemente de la clase de suspensión (de oficio o a petición de parte), el objetivo de esta medida cautelar es la de mantener viva la materia del juicio de garantías, para evitar que se consume de modo irreparable el acto reclamado.

a) **Suspensión de oficio en el amparo indirecto.**- En este caso "... es la medida cautelar que otorga el juez federal, por mandato de la ley misma, sin necesidad de que sea solicitada por el quejoso o peticionario del amparo. Sencillamente porque el acto reclamado sea uno de los señalados por los artículos

123 o 233 de la Ley de Amparo, el juez de Distrito estará constreñido a conceder la suspensión.”⁵¹

Tratándose de esta suspensión no se forma cuaderno incidental, decretándose esta medida cautelar dentro del mismo auto admisorio de la demanda de amparo. Esta clase de suspensión no debe ser negada por el juez de Distrito, porque entonces podría ejecutarse el acto con efectos irreparables para el quejoso; en caso de negarse, el juez de Distrito incurrirá en responsabilidad.

La suspensión de oficio se otorga cuando el acto reclamado sea alguno de los siguientes:

- Que importe peligro de privación de la vida.
- Que importe deportación.
- Que importe destierro.
- Que importe la imposición de una pena prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política Federal.
- Que tenga una ejecución de imposible reparación.
- Que tengan o pedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios de un núcleo de población ejidal o comunal.
- Que implique la substracción del régimen jurídico ejidal.

Del anterior listado se aprecia que la suspensión de oficio rige en materias penal y agraria exclusivamente, en el entendido de que cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la libertad personal, ya sea dentro o fuera de procedimiento judicial, no opera la suspensión de plano, sino que es menester que la solicite el quejoso para que se le otorgue, siendo entonces suspensión a petición de parte.

⁵¹ GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RAMOS VERASTEGUI, Rosa María, “Esquema Fundamental del Derecho Mexicano”, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 197.

Por lo que respecta a la suspensión de oficio en amparo directo, ésta se otorga cuando se trata de un juicio promovido en materia penal (artículo 107, fracción X de la Carta Magna y 171 de la Ley de Amparo). En estos casos y si la sentencia definitiva condenó a la privación de la libertad personal del quejoso, la suspensión produce el efecto de que éste quede a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito por lo que hace a su libertad de tránsito, sin que ello obste para que la propia autoridad responsable le otorgue el beneficio de la libertad provisional, si procediere lo anterior resulta siguiendo los lineamientos que al respecto establece el artículo 172 de la Ley de Amparo.

La suspensión de oficio en amparo directo se otorga a fin de que el quejoso no pase de prisión preventiva, a prisión por compurgación de pena, recordando que conforme al artículo 18 constitucional, el lugar de una y otra son distintos.

b) **Suspensión a petición de parte en el amparo indirecto.**- Para que se otorgue la suspensión a petición de parte al quejoso, es indispensable que el mismo la solicite al Juez de Distrito (artículo 124, fracción I de la Ley de Amparo), pudiendo hacerlo desde el momento mismo en que demanda el amparo, hasta antes de que se dicte sentencia ejecutoria en el juicio de garantías (artículo 141 de la Ley de Amparo).

La suspensión a petición de parte se divide en provisional y suspensión definitiva, concediéndose la primera con la sola presentación de la demanda de amparo (artículo 130 de la Ley de Amparo), sin que hayan sido oídas las demás partes en el juicio. De ahí su nombre de provisional, pues tienen una vigencia extremadamente corta, que va desde el momento en que se concede (auto inicial del incidente), hasta que se dicta sentencia interlocutoria o incidental, que es la resolución en que se otorga o niega la suspensión definitiva, la cual dura hasta que se resuelva el fondo del negocio. Para el otorgamiento o negativa de la suspensión definitiva, las demás partes habrán intervenido en el incidente,

aportando pruebas y señalando las causales por las cuales consideran debe negarse esa medida cautelar.

Tratándose de la suspensión a petición de parte, se forma un expediente incidental que se substancia por duplicado. Ello deriva del hecho de que el juez de primera instancia nunca pierde jurisdicción en materia suspensiva, pudiendo revocar o modificar la sentencia interlocutoria, por lo que cuando se interpone un recurso en el incidente suspensivo, el juez remite al Tribunal Colegiado de Circuito el expediente original del cuaderno suspensivo, y mantiene en su poder el duplicado, donde continúa actuando (artículo 42 de la Ley de Amparo).

Por otro lado, tenemos que la **suspensión del acto reclamado en amparo directo** no se otorga oficiosamente o de plano, el quejoso deberá solicitarla a la autoridad responsable, a fin de que ésta le conceda, si se reúnen los requisitos previos por la Ley de Amparo. Esta clase de suspensión procede en los juicios de amparo directo en materias civil, administrativa y laboral.

En estas materias y dentro de la vía de amparo directo, no se substancia un incidente, como en el caso de la suspensión en amparo indirecto, sin embargo deben reunirse las condiciones exigidas por la propia legislación, para que el juez pueda concederla (requisitos de procedencia) y para que la suspensión otorgada surta sus efectos (requisitos de efectividad).

Requisitos de suspensión. En lo que hace al **amparo indirecto** tenemos que para que se otorgue la suspensión a petición de parte, es menester que el quejoso reúna determinadas condiciones o requisitos, algunos previstos en la ley (requisitos legales) y otros propios de la naturaleza del acto de autoridad

(requisitos morfológicos). Estos últimos no se contemplan dentro de la Ley de Amparo.⁵²

A. Requisitos morfológicos.- Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, será factible que se otorgue la suspensión del mismo o que se niegue esa medida cautelar. Para que sea posible que se conceda la suspensión a petición de parte, es necesario que el acto reclamado reúna las siguiente características:

a) **Que sea futuro.-** Es decir, que el acto reclamado no se haya ejecutado, sino que se trate de materializar. La suspensión del acto reclamado opera para el futuro, no pudiendo tener efectos sobre actos pretéritos, pues entonces sería una institución con efectos restitutorios, propios de la sentencia concesoria del amparo.

b) **Que el acto sea de carácter positivo.-** El acto reclamado en la demanda de amparo, debe consistir en un hacer por parte de la autoridad responsable, para ser susceptible de suspenderse. Los actos negativos (los actos en que la autoridad rehusa hacer algo) y los actos omisivos (aquellos en que la autoridad se abstiene de hacer), no pueden ser suspendidos, al no implicar un movimiento. Solo lo que tiene acción es factible de ser suspendido.

Reunidos estos requisitos (más los legales), es dable que el juez de Distrito conceda la suspensión del acto reclamado.

B. Requisitos legales.- Los requisitos legales de procedencia de la suspensión están contemplados dentro del artículo 124 de la Ley de Amparo. Reunidos éstos, el Juez de Distrito otorgará la suspensión, evitando que el acto se consume. Tales requisitos son los siguientes:

⁵² 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” Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1989. p. 277

I. **Que el quejoso solicite el otorgamiento de la suspensión (artículo 124, fracción I de la ley de Amparo).** De este requisito deriva la denominación de esta clase de suspensión. La petición de la suspensión debe hacerse por escrito, por el quejoso o por quien promueva en su nombre.

II. **Que con la concesión de la suspensión, no se afecte al interés social (artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo).**- Se entiende por interés social al conjunto de aspectos que atañen al grueso de la población.

III. **Que de otorgarse la suspensión, no se contravengan normas de orden público (artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo).**- Las normas de orden público son las disposiciones que regulan la conformación del gobierno y que atienden a situaciones que trascienden en relación con el mismo. El segundo párrafo de la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, sostiene parámetros para considerar cuándo se afecta al interés social o se contravienen normas de orden público.

IV. **Que con la ejecución del acto reclamado, se causen daños y perjuicios de difícil reparación para el quejoso (artículo 124, fracción III de la Ley de Amparo).**- A diferencia de la suspensión de oficio, aquí se puede reparar el mal causado con la ejecución del acto de autoridad, pero esa reparación es difícil, que no imposible.

Por otra parte, debido a que se trata de la misma institución jurídica, para que se conceda la **suspensión en amparo directo**, se requiere que el acto presente las condiciones morfológicas necesarias para que se otorgue la suspensión en amparo indirecto, a saber:

a) **Que el acto sea futuro**, es decir, que no se haya realizado o materializado.

b) **Que ese acto sea de carácter positivo**, o sea, importe un hacer por parte de la autoridad responsable.

4. Peculiaridades del Amparo Directo.

Primeramente es necesario advertir que el juicio de amparo se desenvuelve en dos procedimientos, o sea, el bi-instancial o indirecto y el uni-instancial o directo. “El primero, como su nombre lo indica, comprende dos instancias: la que se desarrolla en primer grado ante los Jueces de Distrito y la que se sustancia, en segundo grado, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a las reglas competenciales establecidas en la Constitución y en la Ley. El segundo, como también su denominación revela, consta de una sola instancia que se sigue ante dichos Tribunales o ante la Corte”.⁵³

El juicio de amparo directo “...es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción originaria, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto, del que conocen en segunda instancia o en jurisdicción apelada o derivada, mediante la interposición de recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los Jueces de Distrito”⁵⁴.

Por su parte, Alberto del Castillo del Valle expone que el “amparo directo es un medio de control constitucional que procede contra sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que ponen fin al juicio. Por tanto, se ha dado en llamarlo ‘recurso de amparo’ o tercera instancia. Sin embargo, propende a anular actos contrario a la Constitución Política, siendo un auténtico medio de defensa de

⁵³ GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RAMOS VERÁSTEGUI, Rosa María. *Op. cit.* p. 76.

⁵⁴ BURGOA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”, 38ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 681.

la Carta Magna. Por sus características intrínsecas, el amparo directo es un recurso extraordinario, puesto que tiende a invalidar actos de autoridad que violen garantías individuales, o sea, que contravengan a la Constitución; amén de ello, el amparo directo no está contemplado como una vía ordinaria, sino más allá de lo ordinario (extraordinario).⁵⁵

Juventino V. Castro lacónicamente señala que el amparo directo "...es aquel que se tramita ente los Tribunales Colegiados de Circuito".⁵⁶

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, señalando que el amparo directo es aquel que "...se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito a través de la autoridad responsable ordenadora, y su brevísima tramitación sólo tiene una instancia, lo cual significa que antes de la intervención de estos tribunales federales ninguna otra autoridad federal conoció de ellos, en los términos que disponen las fracciones V y VI del artículo 107 de la Constitución General de la República, fracciones que se encuentran reglamentadas en el artículo 158 de la vigente Ley de Amparo".⁵⁷

Otro concepto sobre el amparo directo es aquel que nos indica que este juicio "...es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda en los términos establecidos por la fracción V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a las resoluciones dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso,

⁵⁵ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, "Segundo Curso de Amparo". *Ob. cit.* p. 95.

⁵⁶ CASTRO, Juventino V., "Garantías y Amparo", 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 311.

⁵⁷ INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *ob. cit.*, p. 455.

trascendentes al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados”⁵⁸.

Para los efectos del artículo anteriormente mencionado, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interposición jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio o cuando no las comprendan todas por omisión o negación expresa.

Desde una perspectiva legal, tenemos que el Título Tercero de la Ley de Amparo se denomina: “De los juicios de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito”. Por tanto, desde el punto de vista de la Ley de Amparo, la denominación legal es de “amparo directo” y esta es la denominación que se utiliza en nuestros tribunales federales que conocen del amparo.

El artículo 158 de la Ley de Amparo, señala que el amparo directo se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional.

El mismo artículo en comentario, de manera genérica, enfatiza que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso,

⁵⁸ ARILLA BAS, Fernando. “El Juicio de Amparo”, 4ª edición, Editorial Kratos, México, 1991, p. 126.

trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de ese mismo artículo 158, dispone su segundo párrafo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales del Derecho, a falta de ley aplicable, cuando comprenden acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrá hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

Así entonces, a esta especie de amparo, denominada “amparo directo” se le llama así en atención a que llega en forma inmediata a los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia del amparo indirecto, en el cual el acceso a los citados tribunales se produce inmediatamente a través de la interposición del recurso de revisión.

En el amparo directo, por regla general, la tramitación del amparo se realiza en una sola instancia; es una regla general y no una regla absoluta, dado que existe una excepción prevista en la fracción IX del artículo 107 Constitucional, que a la letra señala lo siguiente:

“Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o

establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

“La resolución del Tribunal Colegiado de Circuito no será recurrible cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución”;

La anterior excepción está corroborada por el artículo 93 de la Ley de Amparo, que a la letra indica lo siguiente:

“Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia únicamente resolverá sobre la constitucionalidad de la ley, tratado internacional o reglamento impugnados, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, en los términos del artículo 83, fracción V de esta ley”.

Dada la excepción en que procede el recurso de revisión contra la resolución dictada, en amparo directo, no le llamamos a este amparo “unisubstancial”.

Se distingue el amparo directo del indirecto en que el amparo directo se plantea para ser resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, mientras que el indirecto se somete a los jueces de Distrito o autoridades que tienen competencia auxiliar o concurrente.

Otra diferencia entre el amparo directo y el indirecto estriba en que es diferente la procedencia de ambos amparos. La regla es que el amparo directo

opera contra la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad de las sentencias o laudos dictados en las materias civil, mercantil, penal, administrativa fiscal, laboral, por violaciones cometidas en las sentencias o en los laudos o por violaciones de procedimiento impugnables hasta que se dicta sentencia o laudo, o por resoluciones que pongan fin al juicio.

Un motivo más de distinción entre el amparo directo y el indirecto está en la diferente sustanciación de ambos amparos. En los amparos directos no hay una audiencia constitucional de pruebas y alegatos.

Por otra parte, creemos también oportuno mencionar que las normas constitucionales que rigen al amparo directo son:

a) Procederá el amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia, lo anterior de conformidad con lo que manifiesta el artículo 107 constitucional, fracción III, inciso a).⁵⁹

b) El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que

⁵⁹ PADILLA José R., “Sinopsis de Amparo”, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, Tercera Reimpresión, México 1990, p. 279

corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes (artículo 107 Constitucional, fracción V):

1. **En materia penal**, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;

2. **En materia administrativa**, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

3. **En materia civil**, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios de orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles de orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales.

4. **En materia laboral**, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten.

En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución General de la República señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso la Suprema Corte de Justicia podrá dictar sus respectivas resoluciones.

Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparo directos promovidos ante los tribunales colegiados de circuito, y la propia autoridad responsable decidirá al respecto; en todo caso, el agraviado federal deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes del juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de Distrito.

5. Peculiaridades del Amparo Indirecto.

El amparo indirecto es conocido también como amparo bi-instancial, porque admite la substanciación de una segunda instancia procesal en la que se impugna la sentencia emitida por el juzgador que conoció del juicio en primer orden (recurso de revisión). Este amparo en consideración de muchos autores es el genuino juicio de garantías, existiendo regulada una gran gama de hipótesis de procedencia y su trámite es más acorde con la idea de proceso, que la propia del juicio de amparo directo⁶⁰.

Del juicio de amparo indirecto en primera instancia conocen los jueces de Distrito (artículos 107, fracción VII constitucional y 114 de la Ley de Amparo), los Tribunales Unitarios de Circuito (artículos 107, fracción VII de la Carta Magna y 29,

⁶⁰ BURGOA ORIGUELA Ignacio, El Juicio de Amparo, *Ob. cit.*, p. 632

fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) o los superiores jerárquicos de la autoridad responsable (competencia concurrente) (artículos 107, fracción XIII de la Constitución Política Federal y 37 de la Ley de Amparo), en tanto que en segunda instancia corresponde conocer de él a la Suprema Corte de Justicia en Pleno o en Salas (amparo contra leyes, por invasión de competencias entre autoridades federales y locales o por la interpretación que de un precepto constitucional haga el juez de primera instancia) o de un Tribunal Colegiado de Circuito (amparo legalidad).

Atendiendo a la competencia referida, a este tipo de juicio constitucional se le llama amparo indirecto, porque con posterioridad a que el juez de Distrito, Tribunal Unitario de Circuito o superior jerárquico de la autoridad responsable, conoce y resuelve el problema de constitucionalidad que le fue sometido a su jurisdicción, la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito tiene injerencia en la resolución de la litis planteada, por lo que el conocimiento de la violación constitucional llega en forma indirecta a la Suprema Corte de Justicia y a partir de 1950 a los Tribunales Colegiados de Circuito, en tanto que del amparo directo conocen en forma mediata y sin necesidad de una instancia previa ante otro órgano.

Demanda y sus requisitos. Sobre este tema en particular, tenemos que el profesor Carlos Arellano García señala que la demanda "...es el acto procesal del demandante en virtud del cual ejercita el derecho de acción. En el juicio de amparo, la demanda es el acto procesal del quejoso en virtud del cual ejercita la acción de amparo para solicitar la protección de la Justicia Federal, al estimar que uno o varios actos reclamados, de una o varias autoridades responsables violan sus garantías individuales o sus derechos derivados de la distribución competencial entre Federación y Estados".⁶¹

⁶¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, "Práctica Forense del Juicio de Amparo", *ob.cit.*, pp. 233 y 234.

Por su parte, el autor Eduardo Pallares manifiesta que la demanda “es el acto jurídico mediante el cual se inicia el ejercicio de la acción”.⁶²

Bajo los parámetros doctrinales antes referidos, tenemos que la demanda de amparo es el escrito por medio del cual se pone en movimiento al órgano judicial federal, impugnando un acto de autoridad que el gobernado considera contrario a las garantías individuales de que es titular, dando inicio así al juicio de amparo. Sin ese escrito en que contiene la voluntad expresa del gobernado de hacer valer su derecho de acción de amparo, el juicio de garantías no puede iniciarse.

El artículo 116 de la Ley de Amparo regula los pormenores de la demanda de amparo indirecto, aun cuando el artículo 117 de la propia Ley de Amparo establece los requisitos que debe reunir esta demanda en ciertos casos, como se verá adelante.

I. Forma de la demanda. La demanda debe constar por escrito. Sin embargo, cuando se está ante actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial (actos de autoridad administrativa), deportación, destierro o aplicación de una pena prohibida por el artículo 22 constitucional (tortura), la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto un acta circunstancia o pormenorizada, ante el juez y el secretario del Juzgado, constituyendo ese documento el escrito de demanda de amparo.

En todo caso, para que se inicie el juicio debe existir ese escrito de demanda de amparo o esa acta circunstanciada levantada con motivo de la comparecencia ante el juzgador y donde consta la voluntad del compareciente de

⁶² PALLARES, Eduardo, *Ob. Cit.* p. 228.

demandar el amparo, por lo que se concluye que la demanda siempre se formula por escrito.

II. Contenido de la demanda. La demanda de amparo puede contener diversos requisitos, dependiendo el fundamento legal para promover el juicio o el acto que se reclame por el quejoso. Existen tres tipos de demanda de amparo y que son los siguientes:

- Demanda genérica (artículo 116, fracción I a V de la Ley de Amparo).
- Demanda por invasión de competencias (artículo 116, fracciones I a IV y VI de la legislación antes mencionada).
- Demanda en materia penal excepcionalmente (artículo 117 de la Ley de Amparo).

A) Demanda genérica de amparo indirecto. Cuando la demanda de amparo se formula con base en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 103 constitucional, ésta debe contener los siguientes requisitos (artículo 116 de la Ley de Amparo):

I. Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su representación (fracción I). El quejoso "...es la persona que ha sido agraviada por el acto de autoridad por lo que promueve el juicio para defender sus derechos, pidiendo la anulación por inconstitucionalidad de ese acto. Este requisito debe reunirse a fin de que el juez sepa quién reclama el amparo y la protección de la justicia de la Unión, determinando si a ese gobernado se le lesiona en su patrimonio y, en su caso, para que los efectos de la sentencia de amparo surtan exclusivamente en relación a él".⁶³

⁶³ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, "Segundo Curso de Amparo" *Ob. cit.* pp. 52 y 53.

Dentro de esta fracción se alude a la determinación del nombre del quejoso y de su representante, es decir de quien en su caso promueva la demanda a favor del agraviado, supuesto en el cual deberá acreditar su personalidad ante el juez de amparo.

Asimismo, debe señalarse un domicilio para recibir notificaciones, el cual debe estar constituido en la propia ciudad donde tenga su asiento el Juzgado federal (artículo 30, fracción I de la Ley de Amparo). La designación de domicilio tiene por fin establecer el lugar donde podrán practicarse notificaciones personales al quejoso y para el caso de no designarlo, las mismas se le harán por lista. Ese domicilio es convencional.

En la demanda de amparo, el quejoso puede identificar a las personas que queden autorizadas en términos del artículo 27 de la Ley de Amparo.

Cuando demandan el amparo dos o más personas en un solo escrito designarán a un representante común; para el caso de no hacerlo, el juez los requerirá para que en el término de tres días hábiles siguientes a la notificación de ese requerimiento, hagan la designación respectiva, apercibidos que en caso de no hacerlo, el juez designará de entre los quejosos a quien ha de fungir como representante común (artículo 20 de la Ley de Amparo).

II. Nombre y domicilio del tercero perjudicado (fracción II). A este respecto, tenemos que los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara señalan que: “El tercero perjudicado en el amparo es la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, consiguientemente, interés en que subsista el acto reclamado”.⁶⁴

⁶⁴ PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, *Ob. Cit.* p. 471.

Entonces, el tercero perjudicado es la persona que ha sido beneficiada por el acto de autoridad, debiendo llamársele a juicio para que defienda sus intereses nacidos con motivo del acto que el quejoso tilda de inconstitucional. Debe señalarse su domicilio, para poder emplazarlo a juicio de amparo. En caso de que no se señale el domicilio del tercero perjudicado porque lo desconoce el quejoso, el juez requerirá a la responsable que lo proporcione y/o pedirá informe diversos bancos de datos para localizar a esa parte procesal. Si no obstante todo ello, no obtiene el domicilio del tercero perjudicado, se le emplazará a juicio por edictos a costa del quejoso (artículo 30, fracción II de la Ley de Amparo).

Cuando el quejoso ignora el nombre y domicilio del tercero perjudicado, puede solicitar que el juez de Distrito requiera de esa información a la autoridad responsable, la cual deberá proporcionar esos datos al juez de amparo, para que emplace al tercero o terceros perjudicados.

III. La autoridad responsable (fracción III). Como tal debe entenderse "...a la persona u organismo que legalmente o de hecho dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones y que afecta a través de un acto o una disposición legislativa la esfera jurídica de los gobernados".⁶⁵

La autoridad responsable es el órgano de gobierno que emite y/o ejecuta el acto reclamado por el quejoso, y debe identificársele en la demanda de amparo para que comparezca a juicio a defender la constitucionalidad de ese acto. Nótese que no se exige que se señale ni el nombre del servidor público que encarna al órgano de gobierno, ni tampoco se alude a su domicilio, por lo que sí el quejoso no los proporciona, no debe ser requerido de ello.

A las autoridades responsables se les menciona en un solo listado, independientemente de existan las dos clases de autoridades responsables

⁶⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo I, A-B," *Ob. cit.* p. 455.

(ordenadoras y ejecutoras), pues en el Capítulo IV de la demanda se hará la indicación de la condición con que comparecen a juicio, al atribuirles cada reclamado conforme a su participación en relación al mismo, siendo recomendable que se señalen preferentemente como autoridades responsables a las autoridades ordenadoras, pues si se anulan sus actos por ser inconstitucionales, los de las ejecutoras tendrán la misma condición (nulos por la inconstitucionalidad del que emanan), salvo que los actos de las autoridades ejecutoras se ataquen por vicios propios.

En amparo contra leyes, el quejoso debe designar como responsables a los siguientes órganos de gobierno: al que expidió la ley; al que la promulgó; y al que la haya aplicado, sin ser menester que se designe como autoridad responsable al servidor público que la haya refrendado, por no requerir esa condición el artículo 116, fracción III, de la Ley de Amparo.

IV. Acto reclamado (fracción IV). El maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que el acto reclamado “...es cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente”.⁶⁶

El acto reclamado es un acto de gobierno que lesiona al quejoso en su persona y por lo cual pide sea declarado inconstitucional y, consecuentemente, anulado en la sentencia de amparo. Este acto puede ser de carácter positivo, negativo u omisivo y al mencionarse en la demanda, debe atribuirse a cada una de las autoridades que en su emisión y/o ejecución haya intervenido, cumpliéndose así con la idea de identificar a las autoridades como ordenadoras o como ejecutoras.

⁶⁶ BURGOA ORIGUELA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, *Op. cit.* p. 203.

V. Preceptos constitucionales violados (fracción V). Esta parte de la demanda de amparo se cumple expresando el número del artículo constitucional que contenga la garantía individual violada, no siendo menester que se transcriba el texto de ese numeral. Entre los preceptos constitucionales violados, deben señalarse todos aquéllos que sean contravenidos con el acto de autoridad, a pesar de que se encuentre fuera del capítulo dedicado a las garantías individuales.

VI. Protesta legal (fracción IV). La protesta legal es una manifestación que hace el quejoso, comprometiéndose a narrar los antecedentes del acto reclamado y de los conceptos de violación, en forma verídica, sin alterar la verdad y para el caso de incumplir con esta obligación, será sancionado por incurrir en un delito especial (artículo 211, fracción I de la Ley de Amparo).

En este capítulo, el quejoso debe exponer todos los puntos relacionados con la litis, mencionando cómo surgió el acto de autoridad y los pormenores en torno al mismo y a la contienda planteada, para lo cual debe hacerle saber al juez los actos u omisiones que le consten.

Al hacer la narración de dichos antecedentes en un juicio de amparo en materia penal, pero el quejoso incurra en falacias, no será sancionado (artículo 211, fracción I de la Ley de Amparo).

VII. Conceptos de violación (fracción V). Los conceptos de amparo, constituidos por un razonamiento lógico-jurídicos que vierte el quejoso, a fin de motivar en el ámbito del juez la certeza de que el acto reclamado contraviene sus garantías individuales. Se conforma con una premisa mayor la garantía de que es titular el gobernado), una premisa menor (el acto de autoridad) y una conclusión (que ese acto de autoridad contraviene a la garantía individual, por lo que debe otorgarse el amparo impetrado).

No se pierda de vista que los conceptos de violación son de suma importancia, que con base en lo que en ellos se sostenga, es que se resolverá el juicio de garantías planteado por el quejoso; asimismo, que es en esta parte de la demanda donde el juez suple las deficiencias que la misma tenga, a menos de que se trate de amparo en materia penal o en materia agraria.

Los conceptos de violación deben estar redactados en relación íntima con cada uno de los actos reclamados, pues sin la exposición de conceptos de violación, el juzgador no podrá analizar si un acto de autoridad es contraventor del texto constitucional o no; en caso de ausencia de conceptos de violación en la demanda de amparo, el juez dictará sentencia de sobreseimiento.

6. Recursos.

a) Recurso de queja. En su acepción más importante la queja "...es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales".⁶⁷

El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales. El destacado procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, profundo conocedor de la legislación procesal mexicana califica a la queja de subrecurso debido a su carácter accesorio respecto de la impugnación principal, que es la apelación.

Por lo que respecta al segundo significado de la queja como una denuncia contra determinadas conductas judiciales que se consideran indebidas, se ha

⁶⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "Diccionario Jurídico Mexicano", *Ob.cit.*, p. 2644.

regulado en el ordenamiento mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo.

Cabe precisar que la queja como recurso, ha sido regulada en los procesos civil, de amparo, así como fiscal y de lo contencioso administrativo. Sin embargo, en este caso por obvias razones únicamente aludiremos al que se refiere al amparo.

Por lo que respecta al juicio de amparo, el recurso de queja esta regulado de manera muy complicada por los artículos 95 al 102 de la Ley de Amparo, por lo que las disposiciones sobre su procedencia y tramitación son muy variadas. En forma sintética podemos señalar las siguientes reglas:

Por lo que respecta a su procedencia, pueden agruparse los distintos supuestos, en las siguientes categorías:

a) En primer término podemos señalar como una hipótesis genérica la establecida por la fracción VI del citado artículo 95, de acuerdo con la cual, procede la queja contra las resoluciones dictadas por los jueces de distrito o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos de jurisdicción concurrente, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio o alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades, por los Tribunales Colegiados de Circuito o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Contra otras resoluciones de carácter secundario dictadas por los mismos jueces de distrito o los superiores de los que hubiesen sido señalados como responsables en los supuestos de jurisdicción concurrente, como ocurre

respecto de los autos que admiten demandas que se consideran notoriamente improcedentes, a las resoluciones definitivas que se dicten en los incidentes de reclamación de daños y perjuicios con motivo de las garantías o contragarantías otorgadas para la efectividad de la suspensión de los actos reclamados, siempre que el importe de dicha reclamación exceda de treinta días de salario mínimo.

c) Por lo que respecta a las resoluciones dictadas con motivo de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo de doble grado, la queja procede en primer lugar contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución del auto que hubiese otorgado dicha medida cautelar, o cuando no cumplan la concesión de la libertad bajo caución. En los supuestos del juicio de amparo de una sola instancia, se interpone la queja contra los proveídos de los jueces o tribunales que hubiesen dictado las sentencias reclamadas en amparo, cuando decidan sobre la propia suspensión de los fallos impugnados o respecto de las garantías o contragarantías, o, en general, cuando causen daños o perjuicios notorios a alguna de las partes. En la misma materia de suspensión, una queja de segundo grado puede interponerse contra las resoluciones dictadas por los jueces de distrito, superiores de los tribunales a quienes se impute la violación y excepcionalmente los Tribunales Colegiados de Circuito con motivo de las quejas promovidas inicialmente contra las autoridades responsables. Las reformas de diciembre de 1983 introdujeron también la queja contra las resoluciones dictadas en primera instancia sobre la suspensión provisional, que anteriormente no admitían recurso alguno.

d) En cuanto a la ejecución de la sentencia de amparo que otorga la protección, la queja también procede, en primer término contra las autoridades responsables por defecto o exceso en el cumplimiento de las propias sentencias, ya sea que hubiesen sido pronunciadas en amparo de doble instancia o de único grado; y en un segundo grado respecto de las resoluciones dictadas por los jueces de distrito o por los superiores de los tribunales a los que se impute la violación en jurisdicción concurrente y excepcionalmente por los Tribunales Colegiados de

Circuito, con motivo de las anteriores quejas contra las autoridades responsables, o bien respecto de las decisiones para lograr el cumplimiento del fallo de amparo de acuerdo con el artículo 105 de la misma Ley de Amparo.

Los plazos para interponer los diversos recursos de queja son variados, pero en general podemos afirmar que cuando se trata de queja contra las autoridades responsables por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, ésta puede interponerse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme; y si se trata de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia protectora, el plazo es de un año a partir del conocimiento del cumplimiento irregular, que también puede ser reclamado por los terceros extraños afectados, salvo los supuestos de actos que afecten la vida, la integridad corporal o la libertad, o en el de derechos de ejidatarios, comuneros o núcleos de población, puesto que entonces la queja puede presentarse en cualquier tiempo. En las demás hipótesis el plazo es de cinco días a partir del siguiente al que surte efectos la resolución combatida.

Las finalidades del recurso de queja son múltiples y contemplan una gran diversidad de hipótesis, por lo que resulta importante enumerar los casos, relacionados con la suspensión, en que este recurso procede.⁶⁸

a) Primeramente contra las autoridades responsables en amparo indirecto, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión definitiva, lo anterior de acuerdo con lo que manifiesta el artículo 95, fracción II de la Ley de Amparo.

Para este caso el recurso de queja puede ser ejercitado por personas ajenas al juicio que ven lesionados sus intereses por el exceso o defecto de la ejecución del auto, en cualquier tiempo, mientras no se falle el juicio en lo

⁶⁸ BURGOA ORIGUELA Ignacio, "El Juicio de Amparo", *Ob. cit.*, p. 607

principal, ante el Juez de Distrito cuya resolución admite a su vez queja, tal y como lo prescriben los artículos 95 fracción V y 98 de la Ley de Amparo.

b) Este recurso también procede contra los autos dictados por los Jueces de Distrito, en incidentes de suspensión que no admiten revisión pero que pueden causar un perjuicio irreparable debido a su naturaleza trascendental y grave. En este caso opera el término de cinco días para interponer el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, pudiéndose suspender el procedimiento en el juicio principal.

c) La queja también procede contra las autoridades responsables si se trata de juicios de amparo que sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito dentro del término que establece la ley, o concedan o nieguen ésta; o rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; o admitan las que no reúnan los requisitos legales o puedan resultar insuficientes; “nieguen al quejoso su libertad caucional en los casos a que se refiere el artículo 172” de la ley de materia; o en el caos de que las resoluciones dictadas por las propias autoridades sobre las mismas causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados, tal y como lo señala el numeral 95 en su fracción VIII de la Ley de Amparo.

Por último, y conforme a una adición suscitada en el año de 1984, la queja es procedente contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión provisional teniendo para hacerlo, el término de veinticuatro horas siguientes a la fecha en que surte sus efectos la notificación y debiendo resolver el Tribunal Colegiado en igual término.

b) Recurso de revisión. En el derecho adjetivo mexicano encontramos tres recursos de revisión diferentes: el que establece la Constitución General de la República en su artículo 104, fracción I, para que las autoridades puedan impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resoluciones de los tribunales federales de lo contencioso administrativo correspondiendo al recurso

de amparo directo que los particulares tienen en contra de las mismas resoluciones. En este caso se trata de una casación.

En segundo lugar tenemos el recurso de revisión, que existe en el juicio de amparo para impugnar las resoluciones que en primera instancia dictan los Jueces de Distrito o aquellas de los tribunales colegiados en que decidan la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, siempre y cuando en ambos casos, no estén fundados en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aquí se trata de una apelación.

Por último, tenemos el recurso de revisión, que dentro del proceso fiscal se establece en favor de las autoridades para impugnar ante la sala superior las sentencias de las salas regionales, todas ellas del Tribunal Fiscal de la Federación. En este caso, también estamos en presencia de una apelación.

También se suele usar el término "recurso de revisión" para designar algunos recursos administrativos los cuales no trataremos en esta oportunidad, pues existe la "voz" correspondiente.

El recurso de revisión en el proceso de amparo. Realmente se trata de una apelación, ya que es un recurso ordinario que se hace valer ante un tribunal de alzada en que se examina la resolución dictada por el juez *a quo* con el fin de modificarla, revocarla o confirmarla; notas, todas ellas, propias de la apelación y que se aplican a la revisión en el amparo.

La Ley de Amparo no define al recurso de revisión, sólo lo reglamenta indicando causas de procedencia, competencia y procedimiento. Este recurso procede, de acuerdo con el artículo 83 de la legislación anteriormente mencionada, en contra de las resoluciones más importantes que los jueces de distrito dictan en los amparos indirectos (desechamiento de la demanda,

suspensión definitiva, sobreseimiento y sentencia definitiva) así como en contra de las resoluciones de los tribunales colegiados mencionadas en el primer punto de esta voz.

En este último caso, lógicamente resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo mismo que tratándose de las sentencias definitivas que disten los Jueces de Distrito, siempre y cuando rebasen la cuantía señalada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (amparo contra leyes, asuntos colectivos agrarios y de la pequeña propiedad, violaciones al artículo 22 de la Constitución Política Federal y amparos administrativos de cuantía superior al millón de pesos o de trascendencia para el interés nacional), en todos los demás casos conoce el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

El procedimiento es el siguiente: en un plazo de 5 días se interpone ante el *a quo* o el *ad quem*, por escrito en que se expresen los agravios, con las copias de ley (una para el expediente y una para cada parte); si se interpuso ante el *ad quem* se informará con una copia. a Este último, en un plazo de 48 horas remitirá el expediente al *ad quem*, cuyo presidente lo admitirá o desechara, notificara al Ministerio Público Federal y continuará el trámite como si se tratara de un amparo directo.

Por otra parte, a nuestro parecer es el autor Jorge Antonio Mirón Reyes⁶⁹ quien detalla clara y precisamente la procedencia y tramitación del recurso de revisión. Así tenemos que en materia de amparo indirecto, el recurso de revisión procede en contra de la resolución que concede o niega la suspensión definitiva y en contra de las determinaciones que toma el tribunal de amparo en cuanto a la llamada suspensión por hecho superviniente, en la que el juez de amparo se pronuncia en el sentido de modificar o revocar la interlocutoria suspensiva o bien en la de negar dicha modificación o revocación. Lo anterior se determina con

⁶⁹ MIRÓN REYES, Jorge Antonio, *Op. cit.* p. 426.

fundamento en el contenido del artículo 83, fracción II, incisos a), b) y c), respectivamente, y que textualmente mencionan lo siguiente:

“**Artículo 83.** Procede el recurso de revisión:

I. ...

II. Contra las resoluciones de los Jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

- a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;
 - b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y
 - c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;
- III. a V. ...”

En cuanto al término para la promoción del recurso este es de diez días y que la promoción del mismo se hace por conducto de la autoridad que emitió la resolución recurrida y ésta se la hace llegar al Tribunal Colegiado de Circuito para que este resuelva lo procedente tomando en cuenta los agravios expresados por el recurrente.

c) Recurso de reclamación. Este procede contra resoluciones de trámite dictadas en amparo directo o en amparo de revisión, para impugnar la ilegalidad de las resoluciones emitidas en estas instancias.

El recurso de reclamación procede contra los autos de trámite dictados por el presidente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Sala de la Suprema Corte que esté conociendo del amparo o del Tribunal Colegiado de Circuito competente para dirimir el recurso de revisión o el amparo directo. Ninguna otra resolución admite en contra el recurso de reclamación.

En términos de lo anterior, cuando el acuerdo de trámite lo dicta el órgano colegiado competente para conocer del amparo en pleno, debido a que el presidente del mismo lo considera dudoso o de trascendencia, esa resolución judicial no admitirá en contra el recurso de reclamación, quedando firme e inatacable.

Asimismo, la sentencia definitiva por la Suprema Corte de Justicia o por un Tribunal Colegiado de Circuito, no admite en contra el recurso de reclamación (ni alguna otra instancia procesal).

El recurso es resuelto por el Pleno del órgano judicial que deba conocer del fondo del negocio, o por el Tribunal Colegiado de Circuito que conforme a la ley, deba dirimir la controversia planteada.

7. La ejecución de la sentencia.

La sentencia de amparo se dicta dentro de la misma audiencia constitucional, una vez que se han agotado las etapas probatoria y de alegatos (artículo 155 de la Ley de Amparo). En esta sentencia, el juzgador resuelve la controversia ante él planteada, determinando si el juicio es improcedente o no se demostró la existencia del acto reclamado (sentencia de sobreseimiento); si a pesar de ser procedente el juicio, el acto reclamado no contraviene al texto constitucional (sentencia negando el amparo y la protección de la justicia Federal); o si, por el contrario, siendo procedente el juicio y demostrada la existencia del acto reclamado, se aprecia que el mismo es inconstitucional por violar alguna garantía individual (sentencia concesoria del amparo y la protección de la Justicia de la Unión).

Asimismo, dentro de esta sentencia, el juez resuelve algunos incidentes, como es el caso del incidente de objeción de documentos o el de tachas de testigos, aun cuando otros se resuelven previamente en una sentencia interlocutoria o incidental.

Contra la sentencia de amparo, sea de sobreseimiento, negando el amparo u otorgando la protección federal, procede el recurso de revisión (artículo 83, fracción IV de la Ley de Amparo), en el que se impugnarán, a su vez, los autos de

trámite que hayan sido dictados por el juez en la audiencia constitucional, así como la resolución dictada en materia de incidentes en esa sentencia.

Toda vez que la audiencia constitucional es una diligencia indivisible, por lo que iniciada la misma, no puede detenerse su trámite a menos de que se presente el supuesto ya estudiado (objeción de documentos, audiograbaciones o videos) (artículo 153 de la Ley de Amparo), una vez que se pasa el periodo del dictado de la sentencia, no se dicta acuerdo alguno ni corre el término de inactividad procesal para decretar el sobreseimiento por esa causa (artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo). Así pues, si la sentencia no se dicta el mismo día en que tuvo verificativo el desahogo de las pruebas y los alegatos, por una ficción jurídica se entiende que la audiencia se ha prolongado en el tiempo, pero sigue celebrándose sin ser menester que el quejoso promueva pidiendo al juez que dicte la sentencia a fin de evitar el sobreseimiento por inactividad procesal, pues ese escrito no se acordará⁷⁰.

Cuando la sentencia no se dicta el mismo día en que se desahogan las pruebas y se expresan alegatos, y hay cambio de titular en el órgano judicial que esté conociendo el amparo, la audiencia volverá a celebrarse para que sea iniciada y cerrada por el mismo juez federal. Lo mismo sucede cuando las etapas portaría y de alegatos es verificada ante el secretario que substituye al juez por vacaciones de este y una vez que éste reanuda sus labores, dicta la sentencia definitiva.

Asimismo, es de mencionar que si la sentencia no se dicta el día en que inició la audiencia, esa resolución judicial deberá ser hecha del conocimiento de las partes por medio de notificación personal, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia, a fin de que si es contraria a sus intereses, puedan interponer el recurso de revisión, contándose con los elementos

⁷⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, "Manual del Juicio de Amparo", Edit. Themis, Segunda Edición, México 2000, p. 139

necesarios para determinar cuándo se tuvo conocimiento de esa resolución por parte de quien le recurre.

La autoridad responsable debe acatar la sentencia concesoria del amparo, a fin de que quede restablecido el orden constitucional mexicano y se restituya al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada. Por tanto, la autoridad debe dejar sin vigencia todo lo que haya hecho contrariamente a la Constitución Política, abstenerse de hacer lo que sea atentatorio de la misma, o hacer lo que ella le impone como obligación. A ello se llama cumplimiento de la sentencia de amparo, el cual implica que la autoridad responsable desarrolla las conductas que emanan de la sentencia concesoria del amparo que ha causado ejecutoria, a fin de restablecer el orden constitucional.

Hay cumplimiento de la sentencia concesoria del amparo, cuando la autoridad responsable observa y acata puntualmente la sentencia decretada por el juez federal. Ese cumplimiento debe presentarse en relación a todas las ejecutorias de amparo, puesto que solamente de esa forma será factible que se viva dentro de un nuevo auténtico estado de Derecho, al abrigo de la Constitución.

No obstante que las autoridades están constreñidas a acatar la sentencia de amparo, en ocasiones incurren en incumplimiento con las mismas, dando pauta a que el juez que conoció ventile un incidente para orillar a esa autoridad a obedecer la ejecutoria concesoria del amparo, para restablecer así el orden constitucional incidente que se contempla dentro de los artículos 104 al 113 de la Ley de Amparo.

a) Cumplimiento voluntario de la ejecutoria de amparo. La autoridad responsable debe cumplir voluntariamente con la sentencia concesoria del amparo. Por tanto, cuando reciba la notificación de la sentencia en que se decretó la inconstitucionalidad del acto reclamado, debe dejar insubsistente el mismo, regresando las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías individuales, restableciendo al quejoso en el goce de la garantía violada.

Este proceder de la responsable debe hacerse dentro de las 24 horas siguientes a la en que recibió la notificación de referencia, cuando la naturaleza del acto lo permita o debe iniciarse su ejecución, cuando no sea dable materializar la sentencia inmediatamente a su notificación, como sucede cuando debe dictar una nueva resolución con base en el estudio del expediente del que emanó el acto reclamado. Dado el cumplimiento a la sentencia o iniciados los trámites tendientes a tal finalidad, la responsable lo debe hacer saber al juez de amparo dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que se dio el cumplimiento cabal de la sentencia o que se iniciaron los trámites del mismo.

A su vez, el juez de amparo tiene la obligación de dar vista al quejoso con esa información, a efecto de que éste indique si efectivamente se ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo o, si no se dio el cumplimiento de mérito, caso en el cual se inicia el incidente de ejecución de dicha sentencia. Si el quejoso acepta que se ha dado cumplimiento cabal a la ejecutoria, entonces se tienen por cumplida la misma, sin haber mayores requerimientos a la responsable y el asunto se archiva como concluido.

b) Incidente de cumplimiento de la sentencia de amparo. En caso de que la autoridad responsable no haya dado cumplimiento a la sentencia de amparo, el quejoso tiene una vía para exigir el acatamiento con la ejecutoria, que es el incidente de ejecución de la sentencia de amparo, previsto por los artículos 104 y 113 de la Ley de Amparo. Esta vía incidental se promueve por el quejoso

ante la propia autoridad jurisdiccional que conoció del juicio de amparo, la cual le da vista a la responsable, al tercero perjudicado y al Ministerio Público, substanciando ese procedimiento en todas sus partes y dictando una sentencia incidental en que resuelve si hubo cumplimiento con la sentencia o si la responsable no acató esa resolución jurisdiccional, caso en el cual se le impondrán las sanciones a que hace referencia el artículo 107, fracción XVI de la Carta Magna.

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.

PRIMERA. CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO. El juicio de amparo es un medio de control de la Constitución Política, por órgano judicial y por instancia de la parte agraviada, previo ejercicio de la acción de amparo. Es un proceso a través del cual se pretende anular actos de autoridad contraventores del orden constitucional, por lo que adquiere cabalmente la condición de medio de defensa constitucional.

SEGUNDA. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Es importante resaltar que el juicio de amparo no impera frente a actos de particulares, lo cual se encuentra inscrito en diversas tesis jurisprudencial, por lo que se trata de un auténtico medio de control constitucional, ya que estos se erigen exclusivamente frente a las autoridades.

TERCERA. SUBDIVISION DEL JUICIO DE AMPARO. El juicio de amparo admite una subdivisión, atendiendo al acto de autoridad que se impugna y que es el juicio de amparo indirecto y el juicio de amparo directo. Este procede contra sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que sin ser sentencias definitivas ni laudos, ponen fin al juicio. El amparo indirecto prospera contra toda la demás gama de actos autoridad (leyes, tratados internacionales, reglamentos administrativos, actos de autoridad administrativa en funciones de tal o resolviendo recursos administrativos, actos de tribunales, administrativos o laborales que no constituyen aquéllos que dan pauta al amparo directo y actos que importen la interpolación de competencias).

CUARTA. ORIGEN DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PORTUARIA. En materia portuaria, en fechas recientes el Poder Ejecutivo Federal, mediante la Secretaría de Comunicaciones establecieron la concesión de explotar, uso y aprovechamiento de bienes del dominio en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios.

QUINTA. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PORTUARIA. La particularidad que surge con los servicios portuarios concesionados, a favor de la denominada Administración Portuaria Integral, es que ante aquellos actos que éstas realicen, y que lesionen los derechos y garantías de los usuarios, éstos quedan en pleno estado de indefensión, toda vez que no podrán interponer un juicio de amparo en contra de los actos realizados por las API'S, toda vez que debemos recordar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley de Amparo el juicio de amparo tiene por objeto toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; de lo anterior se desprende que las API'S no tienen el grado de autoridad, ya que los servicios que prestan son realizados por particulares.

SEXTA. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PORTUARIA. En mi opinión, el que diversos servicios se encuentren concesionados hace que se transgredan tanto la Ley de Amparo, como los artículos 103 y 107 constitucionales, ya que cuando la Administración portuaria Integral incurran en actividades que afecten los intereses de sus clientes, éstos no podrán tramitar el juicio de amparo, ya que este sólo procede contra actos y leyes realizados por autoridades, y las API'S no tienen ese grado, ya que son particulares, por tanto, tal y como lo mencionamos en el cuerpo de esta investigación, los usuarios de los servicios portuarios se encuentran en un estado

de indefensión cuando el accionar de los esa Administración les violen sus intereses y derechos.

SÉPTIMA. EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARIO EN MATERIA PORTUARIA. En la práctica se observa que los amparos que han promovido los afectados en contra de los sujetos que prestan los servicios portuarios concesionados, no proceden por que los actos reclamados no provienen propia y directamente de una autoridad, así como tampoco la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede tener la calidad de responsable, ya que dicha dependencia no los emitió. Por tales circunstancias, es que decimos que los que requieren los servicios portuarios quedan en un estado de indefensión en caso de que vean afectados sus intereses.

OCTAVA. INSTITUCIONES SIMILARES EXTRANJERAS. Otro aspecto importante de resaltar, es que los legisladores nacionales al momento de realizar su trabajo, concretamente en haber adecuado y actualizado en 1993 la Ley de Puertos, lo que realmente hicieron fue copiar, sino de manera íntegra, sí en su esencia, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante española, en donde se autoriza la participación de las autoridades portuarias en sociedades mercantiles, cuyo objeto social debe estar ligado al desarrollo de actividades vinculadas a la explotación portuaria, y la adquisición o enajenación de sus acciones, siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria, en cuyo caso la autorización corresponderá al Consejo de Ministros. Por su parte en Brasil e Italia, desde el punto de vista administrativo se prohíbe a las autoridades portuarias directa o indirectamente toda actividad empresarial consistente en la ejecución de operaciones portuarias. De lo anterior, se desprende que en aquella nación europea también se concesionan los servicios portuarios, tal y como se hace actualmente en nuestro país.

NOVENA. RESPONSABLE SOLIDARIO EN EL JUICIO DE AMPARO. Por lo anteriormente expuesto, creo oportuno proponer que jurídicamente se

implemente una modalidad dentro del juicio de amparo, consistente en que a pesar de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no pueda ser considerada como autoridad responsable dentro de un juicio de amparo, por los actos realizados por la Administración Portuaria Integral, debería tenersele como responsable solidario de los actos cometidos por dicha administración, lo anterior para que no haya una laguna legal en cuanto a dejar desprotegido a los usuarios de los servicios portuarios proporcionados por las API'S cuando éstas vulneren o restrinjan los intereses o garantías de aquel.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso**, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, **Práctica Forense del Juicio de Amparo**, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

ARILLA BAS, Fernando. **El Juicio de Amparo**, 4ª edición, Editorial Kratos, México, 1991.

ARILLA BAS, Fernando, **El Procedimiento Penal en México**, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

BARRA Rodolfo C., CASSAGNE Juan C., DROMI José R., GORDILLO Agustín. A., OTTONELLO Néstor J., SÁNCHEZ GAMBINO Enrique. **Contratos Administrativos. Regímenes de Pago y Actualización. Tomo I** Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires 1988

BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, **Derecho Procesal Penal**, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. **El Amparo Mexicano**, Editorial Herrero, México, 1971.

BURGOA, Ignacio. **El Juicio de Amparo**, 38ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

CAYUELA SEBASTIÁN, Luis, **Los contratos de las administración pública**, 3ª edición, Centros de Estudios Financieros, Madrid, España, 1997.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. **Segundo Curso de Amparo**, Edal Ediciones, México, 1998.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, **Derecho Procesal Administrativo**, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.

CASTRO, Juventino V., **La Procuración de Justicia Federal**, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

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, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1989

DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, **Ley de Amparo Comentada**, Edit. Jurídicas Alma S.A. de C.V., México 2003

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. **Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso**, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, 35ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

GALINDO CAMACHO, Miguel. **Derecho Administrativo**, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2003.

GÓMEZ LARA, Cipriano, **Teoría General del Proceso**, 3ª reimpresión, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. **El Juicio de Amparo**, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RAMOS VERASTEGUI, Rosa María, **Esquema Fundamental del Derecho Mexicano**, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

GUTIERREZ GONZALEZ Ana Rosa, VELEZ NARANJO Francisco Marco, REYES CORONA Oswaldo, **Tratamiento y Análisis Jurídico de los Contratos Civiles en México, Contratos de Prestación de Servicios**, Edit. Tax Editores Unidos S.A. de C.V. México 2000

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**, Edit. Porrúa, México 1993

INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, **Manual del Juicio de Amparo**, 8ª reimpresión, Editorial Themis, México, 1991.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo**, Editorial Oxford, México, 1999.

MIRÓN REYES, Jorge Antonio. **El Juicio de Amparo en Materia Penal**, Editorial Porrúa, México, 2001.

Padilla José R., **Sinopsis de Amparo**, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, Tercera Reimpresión, México 1990

RABASA, Emilio. **El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Orígenes, teorías y extensión**, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

ROJINA VILLEGAS Rafael, **Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones**, Edit, Porrúa, Vigésima Edición, México 1997

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. **Derecho Constitucional** Edit. Porrúa, México 1998.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México, 1998.

STÉFANO S., Marco A. de, **Legislación Marítima y Portuaria**, Actualización Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, **Manual del Juicio de Amparo**, Edit. Themis, Segunda Edición, México 2000

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, **Contratos Mercantiles**, Edit. Porrúa Novena Edición, México, 1999,

ZEPEDA Jorge Antonio, **Introducción al Derecho Portuario Mexicano**, Edit. Administración Portuaria Integral de Tampico S.A. de C.V., México 1999

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo**, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

DE PINA, Rafael, DE PINA VARA Rafael, **Diccionario de Derecho**, Edit. Porrúa Vigésimo Novena Edición, México 2000

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO, Editorial Océano, S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, 12 Tomos, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2004.

PALLARES, Eduardo, **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, **Diccionario de Derecho**, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

LEGISLACIONES:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Editorial Sista, México, 2006.

Ley de Amparo, Editorial Sista, México, 2006.

Ley de Puertos, Editorial Berbena Editores, México, 2005.

Reglamento de la Ley de Puertos, Diario Oficial de la Federación del 14 de julio de 1994.

INTERNET

http://www.marviva.org/legislacion_nautica/ley_de_puertos_y_marina_mercante.htm

<http://www.palazzochigi.it/Cerca/index.asp?query=navigazione>

<http://portodesantos.com/negocios/mercado4-e.html>